

Reform des französischen Wohlfahrtsstaates: die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente am Beispiel des Allgemeinen Sozialbeitrages (Contribution Sociale Généralisée)

Ratzmann, Nora

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ratzmann, N. (2010). *Reform des französischen Wohlfahrtsstaates: die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente am Beispiel des Allgemeinen Sozialbeitrages (Contribution Sociale Généralisée)*. (dfi compact, 8). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61543-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Reform des französischen Wohlfahrtsstaates

**Die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente
am Beispiel des Allgemeinen Sozialbeitrages
(Contribution Sociale Généralisée)**

Nora Ratzmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einführung	9
Thema, Problemlage, Fragestellung	9
Struktur der Arbeit, Methode und Forschungsstand	12
2. Das französische System der sozialen Sicherung in der wissenschaftlichen Debatte	15
2.1. Theoretischer Hintergrund: Charakteristika des beitragsfinanzierten Bismarck-Systems im Vergleich zum steuerbasierten Beveridge-Modell	15
2.2. Überblick über den Aufbau des sozialen Sicherungssystems Frankreichs	18
2.3. Ist der französische Wohlfahrtsstaat reformfähig? Evaluierungskonzepte aus Politik- und Verwaltungswissenschaft	21
2.4. Zwischenbilanz: Einordnung Frankreichs in die theoretische Debatte	25
3. Entstehungsgeschichte der Contribution Sociale Généralisée (CSG)	26
3.1. Entwicklung und Veränderung des sozialen Sicherungssystems Frankreichs vor 1991	26
3.2. Natur der Sonderabgabe CSG	28
3.3. Entstehungsprozess der CSG	29
3.4. Entwicklungsverlauf der CSG	33
3.5. Bilanz: Finanzierung der Sozialsicherheit nach Einführung der CSG	35
3.6. Zusammenfassung: Die wichtigsten Punkte zur CSG	36
4. Kontext, Motive und Diskurse der Einführung	38
4.1. Ein Blick hinter die Kulissen: Externe und interne Kontextbedingungen	38
4.2. Veränderte Rahmenbedingungen und neue soziale Risiken: Der französische Sozialstaat unter Anpassungsdruck	44

4.3	Rechtfertigungsnarrative für den Einsatz eines Finanzierungsinstruments aus dem Beveridge-Repertoire	47
4.4	Wie die Reformbestrebungen erfolgreich durchgesetzt werden konnten	51
4.5	Zwischenfazit: Die wichtigsten Erkenntnisse des Kapitels	56
5.	Bisherige Bilanz: Zwei Jahrzehnte später	58
5.1.	Auswirkungen der CSG auf die Finanzierungsstrukturen	58
5.2	Die Effekte der CSG in politisch-sozialer Hinsicht	62
5.3	Auf den Punkt gebracht - Erfolge und Defizite der CSG	68
6.	Schlussbetrachtung	70
	Ergebnisse der Bachelorarbeit	70
	Bewertung der Reform	72
	Beantwortung der zentralen Fragestellung	74
	Ausblick	77
	Abkürzungsverzeichnis	79
	Abbildungsverzeichnis	80
	Literaturverzeichnis	81
	Danksagung	90

Vorwort

Der französische Wohlfahrtsstaat befindet sich – ähnlich wie in den Nachbarländern – in einer strukturellen Krise. Seit den 1970er Jahren haben veränderte ökonomische Rahmenbedingungen seine Finanzierungsgrundlagen zunehmend unterminiert, und auch neue soziale Problemlagen stellen die Politik sozialer Sicherung vor schwierige Herausforderungen. Obwohl Frankreich oft den zweifelhaften Ruf eines besonders reformunwilligen Landes hat, hat unser Nachbarland in den beiden letzten Jahrzehnten die Finanzierung der Sozialversicherung auf eine neue Grundlage gestellt: Mit der Einführung eines auf alle Einkommensarten erhobenen Allgemeinen Sozialbeitrags (Contribution sociale généralisée, CSG) sind die steuerfinanzierten Einnahmen erhöht worden, während die (von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entrichteten) Sozialabgaben an Bedeutung deutlich abgenommen haben.

Was ist der Kern dieser Finanzierungsreform? Wie konnte sie durchgesetzt werden? Welche Auswirkungen hatte sie auf Finanzierung und Funktionslogik des französischen Wohlfahrtsstaates? Kann man von einem Paradigmenwechsel des Wohlfahrtsstaates in Frankreich sprechen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse von Nora Ratzmann. Diese knüpft an die internationale vergleichende Forschung zum Wohlfahrtsstaat an und liefert einen empirischen Beitrag zur Veränderungsdynamik in Frankreich. Die Arbeit ist aber auch in politisch-praktischer Hinsicht interessant für entsprechende deutsche Reformdebatten. Denn auch hierzulande steht die Frage, inwiefern man die Finanzierung des Sozialstaates von den Arbeitskosten entkoppeln kann, auf der Tagungsordnung. Hier liefert die Bilanz der französischen Finanzierungsreform aufschlussreiche Einsichten.

Die vorliegende Analyse ist die im Wesentlichen unveränderte Fassung der Bachelorarbeit, welche die Verfasserin am 13.11.2009 am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück vorgelegt hat. Erstgutachter war Prof. Dr. Helmut Voelzkow, Zweitgutachter Prof. Dr. Henrik Uterwedde. Beide Gutachter waren übereinstimmend der Meinung, dass die hohe Qualität der Arbeit eine Publikation rechtfertige, um sie damit einer breiteren Fachöffentlichkeit vorstellen zu können.

Für das Deutsch-Französische Institut gab es weitere gute Gründe, diese Arbeit zu veröffentlichen. Zum einen stellen der wirtschaftlich-gesellschaftliche Wandel und dabei auch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in unserem Nachbarland seit langem einen Arbeitsschwerpunkt des dfi dar. Insofern ist die Arbeit eine willkommene Ergänzung und Bereicherung der am Institut entstandenen Analysen zum gleichen Themenkomplex.¹ Zum zweiten praktiziert das dfi seit Jahren die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Bereich der frankreichbezogenen Forschung und Lehre. Hier sind vor allem die Mobilitätsstipendien aus Mitteln der Wüstenrot Stiftung (Ludwigsburg) zu nennen, mit denen Diplomanden und Doktoranden ein Arbeitsaufenthalt an der Frankreich-Bibliothek des Instituts finanziell unterstützt wird. In diesem Rahmen hatte auch Nora Ratzmann die Gelegenheit, um Recherchen für ihre Arbeit durchzuführen, die vielfältigen Ressourcen und Dienstleistungen der Frankreich-Bibliothek zu nutzen und ihr Projekt auch inhaltlich mit Wissenschaftlern des dfi zu diskutieren.

Henrik Uterwedde

1 Vgl. z.B. Wolfgang Neumann (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag 2004.

1. Einführung

Thema, Problemlage, Fragestellung

„Das Sozialversicherungssystem kränker als erwartet: Das Defizit steigt“, „Frankreichs schwer zu bändigende Sécu: Bedrohliche neue Defizitprognose für das laufende Jahr“, „Reizthema Sécu“, „Die Sozialversicherung in der Krise“: Diese oder ähnliche Titel ziehen sich seit den achtziger Jahren durch die französische wie internationale Presse², da Einnahmen- und Ausgabenseite immer stärker auseinander laufen. Dass sich das soziale Sicherungssystem Frankreichs³ in einer strukturellen Krise, in erster Linie finanzieller Natur, befindet, ist längst kein Geheimnis mehr. Ebenso haben sich neue soziale Problemlagen wie die wachsende Schere zwischen Arm und Reich, steigende Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, mäßige Beschäftigungsbilanzen im internationalen Vergleich, prekäre Lebensverhältnisse, soziale Ausgrenzung sowie neue Erscheinungsformen von Armut, die, so die Kritik, nur unzureichend vom französischen Wohlfahrtsstaat⁴ ab-

2 Die Titel stammen beispielsweise aus der Neuen Züricher Zeitung (11.06.1996), dem Handelsblatt (30.10.1996) oder der Stuttgarter Zeitung (28.09.1996).

3 Das Konzept „Soziales Sicherungssystem“ (oder System der sozialen Sicherung) gilt als unscharf. Im Rahmen dieser Arbeit wird es als Sammelbegriff für alle staatlichen Maßnahmen zur Absicherung existenzieller Risiken, die unter anderem durch Krankheit, Unfälle, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Mutterschaft und Familie, Alter oder den Tod eines Angehörigen entstehen können, verwendet. Ferner umfasst es Vorkehrungen zur Verbesserung der Lebenssituation sozial schwacher, gefährdeter oder schutzbedürftiger Menschen in Form von finanzieller Unterstützung, Sach- oder Dienstleistungen, die entweder gegenleistungslos oder auf Basis des Äquivalenzprinzips gestellt werden. Der Begriff umfasst sowohl die Dimension der Sozialversicherung als auch der Sozialfürsorge und Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen (beispielsweise Beamter); und zielt somit auf die Befriedung sozialer Grundrechte ab. Der Begriff „Sozialversicherung“ beziehungsweise „Sozialschutz“ beschränkt sich dagegen auf Leistungen, deren Anspruch durch die Entrichtung von Beiträgen im Voraus erworben wurde, und begrenzt die Teilnahme am System auf seine Mitglieder. Allerdings gibt es auch hier vielfältige Konzeptionen; das französische Sozialgesetzbuch enthält für den Terminus „*Sécurité sociale*“ keine präzise Legaldefinition (vgl. Chapellière: 1989: 17; Schubert/Klein 2007: 274, 280; Dupeyroux 1991: 3).

4 Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ kennzeichnet nach Nohlen „Länder, in denen der Staat eine aktive Rolle in der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe übernimmt und einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken widmet, die der Förderung nach einer größeren Gleichheit der Lebenschancen (...) dienen“. Während der „Wohlfahrtsstaat“ das deskriptive Konzept eines bestimmten Typus der Staatstätigkeit in den Sozialwissenschaften charakterisiert, stammt der eher normativ belegte Begriff des „Sozialstaates“ aus den Rechtswissenschaften, und ist nach Schulte mit „freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen (...) Elementen verbunden“ (Heinze et al 1998: 18). Allgemein kommen dem Wohlfahrtsstaat die Aufgaben Schutz durch kollektive Sicherung

gedeckt werden, zu fortwährenden Themen in Gesellschaft, Politik und Medien entwickelt.

Indes ist Frankreich kein Einzelfall. Der Wohlfahrtsstaat, im Zuge der Industrialisierung westlicher Gesellschaften im ausgehenden 19. Jahrhundert als Antwort auf neue soziale Probleme entstanden, geriet im Zuge der sich verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 1970er Jahren europaweit zunehmend unter Druck. Allerdings reagierten die drei „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“, die sich der Typologie Esping-Andersens⁵ in Europa im Verlauf des 20. Jahrhunderts herausgebildet hatten, unterschiedlich auf die neuartigen Herausforderungen. Während der Typus des korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaates in der wissen-

gegen soziale Risiken der Industriegesellschaft (so der Erwerbstätigen mit dem Ziel des Erhalts der Produktivität), Verteilung und Umverteilung, die gesellschaftspolitische Funktion der Integration und Legitimation sowie eine Korrekturfunktion in Hinblick auf ökonomisch erzeugte Ungleichheiten zu (vgl. Heinze et al 1998: 15–16).

- 5 Nach Esping-Andersen lassen sich drei Idealtypen wohlfahrtsstaatlicher Regime unterscheiden, die in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, der Organisation und des Ausmaßes der Umverteilung sowie der Qualität der bereitgestellten Leistungen – und damit ihrem Dekommodifizierungsgrad – variieren:
 - a. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat, eine universelle, steuerfinanzierte Sozialpolitik hohen Niveaus nach Prinzip der Versorgung betreibend (ausgerichtet auf Solidarität, Einheitlichkeit und Gleichheit), mit Beschäftigungsquoten nahe der Vollbeschäftigung, umfangreichen Dienstleistungen durch einen gut ausgestatteten öffentlichen Dienst und großzügigen Pauschalleistungen für alle Wohnbürger (vgl. Arts/Gelissen 2002: 137–158);
 - b. Das konservativ-korporatistische Regime, welches sich durch ein beruflich gegliedertes, beitragsfinanziertes Versicherungssystem mit mittlerem Sozialleistungsniveau charakterisiert; in christdemokratischer Tradition stehend auf den Schutz der Familie ausgerichtet, sowie an das Äquivalenzprinzip (Koppelung des Versorgungsniveaus an die Höher zuvor erbrachter Leistungen) gebunden ist (vgl. Arts/Gelissen 2002: 137–158);
 - c. Der liberale Regimetyp der angelsächsischen Länder, gekennzeichnet durch einen schlanken Staat mit Schwerpunkt auf individueller Verantwortung, beschäftigungsorientierten Maßnahmen, einer durch Steuern finanzierten Mindestsicherung nach individueller Bedürftigkeitsprüfung, einem niedrigen Niveau an Sozialleistungen ohne soziale Anspruchsrechte, organisiert nach dem Prinzip der Fürsorge im äußersten Notfall (in dem der Markt gegenüber dem Staat in Finanzierung und Verteilung sozialer Leistungen der Vorzug genießt) (vgl. Arts/Gelissen 2002: 137–158).Die unterschiedlichen Zielsetzungen der drei beschriebenen Welten führen zu verschiedenen Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit. Während soziale Gleichheit im konservativen Regime Frankreichs beispielsweise auf gleichen Schutz vor möglichen anzutreffenden sozialen Risiken sowie gleichen Zugang zu sozialen Leistungen abzielt, wird soziale Gleichheit im liberalen Wohlfahrtsstaat als Einkommensgleichheit definiert. Soziale Gerechtigkeit soll im letzteren Fall über das freie Spiel der Marktkräfte hergestellt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Wahrnehmung, welche sozialen Ungleichheiten als akzeptabel gelten, werden entweder Strategien der Differenzierung oder der Universalisierung verfolgt und die herrschende soziale Ordnung verschieden legitimiert (vgl. Palier 2002a: 156–157).

schaftlichen Literatur als so genannte *frozen landscape*⁶ galt, erwiesen sich der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat Skandinaviens und das liberale Regime der angelsächsischen Länder als reformfreudiger. Insbesondere Frankreich galt unter den kontinentaleuropäischen Regimen als das Reform-unwilligste Land (vgl. Palier 2002a: 5, 50). In dieser Perspektive scheint es umso überraschender, dass die französische Regierung Anfang der 1990er Jahre mit der Einführung einer steuerähnlichen Sonderabgabe, des Allgemeinen Sozialbeitrages *Contribution Sociale Généralisée* (CSG), die Fiskalisierung ihres primär durch Beiträge finanzierten Systems einleitete. Während bis Mitte der 90er Jahre etwa 80% der staatlichen Sozialausgaben aus lohnbezogenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialabgaben finanziert wurden (und Frankreich deshalb europaweit als das Land mit der stärksten beitragsbasierten Finanzierung galt), sind es heute maßgeblich aufgrund der kontinuierlichen Erhöhung der CSG nur noch 66% (vgl. Palier 2002a: 427).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung scheint es interessant, folgende Fragestellung näher zu beleuchten:

Wie ist die Einführung eines neuen, innovativen Finanzierungsinstrumentes wie der *Contribution Sociale Généralisée* in die Reformdebatte wohlfahrtsstaatlicher Strukturen einzuordnen?

Ist die Reform als struktureller Wandel des korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsregimes Frankreichs zu bewerten?

Oder handelt es sich lediglich um eine Erweiterung der Finanzierungsmodi wohlfahrtsstaatlicher Politik ohne einen dahinter stehenden Paradigmenwechsel, in einer Fortführung der zugrunde liegenden Logik des Bismarck-Systems?

6 Der korporatistisch-konservative Wohlfahrtsstaat gilt im Vergleich zu den anderen Regime-typen nicht nur als stärker unzureichend an die sich ab den 1970er Jahren wandelnden Rahmenbedingungen angepasst, sondern auch als besonders reformunfähig (vgl. Palier 2002a: 50). Pierson bezeichnet ihn deshalb als „*immovable object*“ (Pierson 2002: 374). Dies ist auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialmodelle zurückzuführen: Aufgrund spezifischer politischer, institutioneller und historischer Gegebenheiten trafen Globalisierung und Veränderungen der Familien- und Altersstrukturen angelsächsische und skandinavische Länder weniger stark als kontinentaleuropäische und erforderten dementsprechend singuläre Lösungsansätze (vgl. Palier 2004: 32-33).

Die Reform(un)fähigkeit europäischer Wohlfahrtsstaaten beziehungsweise die Erforderlichkeit von Reformen ist ein in Politik und Forschung nach wie vor präsent Thema. Vor allem die Diskussion um die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme hat nichts von seiner Aktualität eingebüßt. Die Krise des französischen Wohlfahrtsstaates, so Wolfgang Neumann, ist „zuerst eine finanzielle Strukturkrise“ (Neumann 1996b: 5). Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der Komplexität der Fragestellung, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Untersuchung der Finanzierung (Einnahmeseite) und berührt Aspekte wie Struktur, Höhe oder Zugang zu Sozialleistungen (Ausgabenseite) sowie Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Sozialpolitik und deren Akteure nur am Rande. Weitere in den Folgejahren eingeführte Sonderabgaben wie der Beitrag zur Begleichung der Sozialschuld CRDS (*Contribution pour le remboursement de la dette sociale*) oder die Besteuerung von Alkohol und Tabak werden ebenfalls nicht behandelt.

Struktur der Arbeit, Methode und Forschungsstand

Der Arbeit liegt die Beobachtung zu Grunde, dass Frankreich 1991 ein Instrument einführte, welches auf den ersten Blick der Logik seines versicherungsbasierten Sozialsystems widerspricht. Zur Erläuterung dieser paradox wirkenden Entwicklung wird in einem ersten Schritt der theoretische Kontext vorgestellt, in den sich die Fragestellung einbettet. In den folgenden Kapiteln werden dann das Phänomen CSG, seine Rahmenbedingungen und seine Erfolge mit dem Ziel analysiert, am Ende der Arbeit unter Rückbezug auf die vorgestellte Theorie eine Antwort auf die Ausgangsfrage geben zu können. Damit folgt die Arbeit einer deduktiven Vorgehensweise. Die empirische Untersuchung in Form einer Fallstudie – am Beispiel Finanzierung der sozialen Sicherung durch neu eingeführte, innovative Instrumente wie der CSG – dient der Klärung der Frage, ob Frankreich zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung seines Sozialsystems fähig ist oder, wie lange im wissenschaftlichen Diskurs postuliert, aufgrund institutioneller Abhängigkeiten als mehr oder minder reformunfähig einzustufen bleibt. Dabei gilt es auch herauszufinden, ob das Instrument Potenzial birgt, die Schwierigkeiten der französischen Sozialpolitik abzumildern und deshalb eine Übertragung auf andere kontinentaleuropäische Regime

mit ähnlich gelagerten Problemstellungen möglich wäre und lohnenswert erscheint. Untersucht wird der Zeitraum von 1990 bis 2009.

Hierzu werden in Kapitel 2 verschiedene Finanzierungslogiken wohlfahrtsstaatlicher Regime erläutert und der Aufbau des französischen Sozialsystems skizziert. Weiterhin wird Einblick in wissenschaftliche Literatur über Wohlfahrtsstaatsreformen gegeben, mit Schwerpunkt auf dem von Peter Hall entwickelten Stufenmodell zur Evaluierung der Tragweite von Reformen.

Daran anschließend widmet sich Kapitel 3 Grundfragen der Entstehung und Entwicklung der CSG, ihrer Konstruktion und ihres Einflusses auf die Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung. Fragen wie: „Was ist die CSG? Wie und von wem wurde sie eingeführt und in ihrer Anwendung ausgeweitet?“ sollen geklärt werden. In Kapitel 4 erläutert die Hintergründe zur Entstehungsgeschichte der CSG: Interne und externe Rahmenbedingungen, unter denen die CSG eingeführt wurde, sowie Motive beziehungsweise Diskurse, die die Schaffung des Instruments begleitet und ermöglicht haben, werden thematisiert. Ziel des Kapitels ist darzulegen, wie ein Finanzierungsmodus, der im Wesentlichen der Logik des Rahmensystems zu widersprechen scheint, politisch durchgesetzt werden konnte. Hierzu werden unter anderem die in Kapitel 2 vorgestellten Ansätze des historischen Institutionalismus und des Konstruktivismus herangezogen.

Kapitel 5 versucht eine Bilanz nach zwei Jahrzehnten CSG zu ziehen: War das Instrument so zielführend wie erhofft? Dies soll anhand einer Reihe zu diesem Zweck ausgewählter Kriterien wie der Einnahmestruktur des Wohlfahrtsstaates, der Lohnkostenentwicklung, der Verteilungswirkung und der beschäftigungspolitischen Effekte der CSG evaluiert werden.

Die Schlussbetrachtung sucht mithilfe von Halls Analysegerüst abschließend zu beantworten, ob es durch die Einführung der steuerähnlichen Sonderabgabe CSG zu einem strukturellen Wandel des französischen Systems sozialer Sicherung kam.

Die Analyse stützt sich im Wesentlichen auf Sekundärliteratur, für die Arbeit bedeutsame Veröffentlichungen der französischen Regierung, Presseartikel sowie Statistiken französischer Behörden und der Europäischen Union, die größtenteils während eines einwöchigen Forschungsaufenthalts am Deutsch-Französischen Institut Ludwigsburg gesichtet werden konnten. Wesentliche Autoren sind neben Pe-

ter Hall, Giuliano Bonoli, Gøsta Esping-Andersen, Fritz Scharpf und Paul Pierson aus dem Bereich der Wohlfahrtsstaatenforschung, Bruno Palier, Arnaud Lechevalier, Daniel Béland, Ingo Bode, Pierre Concialdi und Pierre Rosanvallon, die sich im Speziellen mit Frankreich auseinandergesetzt haben. Ihre Arbeiten bilden die Basis für die theoretische Analyse wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und ihrer Reformen sowie der Einordnung der CSG in jene Debatte. Die Daten des empirischen Teils entstammen Evaluierungen und Berichten französischer Behörden und internationaler Organisationen.

2. Das französische System der sozialen Sicherung in der wissenschaftlichen Debatte

Wie bereits deutlich wurde, zählt der französische Wohlfahrtsstaat nach Esping-Andersen zum konservativ-korporatistischen Regimetyp: Konservativ, da er zum Erhalt von Status und sozialer Schichtung beiträgt; korporatistisch aufgrund seiner Organisationsstruktur als ein durch Sozialpartner verwaltetes Versicherungssystem gegliedert nach Berufsgruppen (vgl. Palier 2002a: 114-116). Im Folgenden wird erläutert, warum Frankreich in diese Kategorie fällt; unter besonderer Beachtung seines Finanzierungsmodells. Dazu werden die theoretischen Grundlagen sowie der Aufbau des französischen Sicherungssystems vorgestellt. Im Anschluss wird näher darauf eingegangen, warum Frankreich im wissenschaftlichen Diskurs lange als reformunfähig galt. In diesem Zusammenhang wird auch geklärt, wie der Begriff Reform zu definieren ist.

2.1. Theoretischer Hintergrund: Charakteristika des beitragsfinanzierten Bismarck-Systems im Vergleich zum steuerbasierten Beveridge-Modell

Zentrales Merkmal für die Unterscheidung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements ist neben den bereitgestellten Leistungen und der Organisationsstruktur des Sozialsektors der Finanzierungsmodus. Es wird zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Systemen differenziert⁷.

⁷ Nach Bonoli sollten zwei Dimensionen zur Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten berücksichtigt werden: die Quantität der bereitgestellten Leistungen beziehungsweise der Dekommodifizierungsgrad eines Regimes (Welten des Wohlfahrtskapitalismus nach Esping-Andersen) und das Finanzierungsmodell (à la Bismarck (Sozialversicherung, verwaltet durch die Sozialpartner) oder Beveridge (Staatliche Organisation mit Steuerfinanzierung)). Die erste Dimension kann durch die Sozialleistungsquote gemessen werden, während es zur Bestimmung der zweiten Dimension keinen eindeutigen Indikator gibt. Es müssen mehrere Aspekte wie der Anteil an Steuern oder Beiträgen an der Gesamtfinanzierung des sozialen Sicherungssystems, das Vorhandensein von Bedürftigkeitsprüfungen sowie die (Un)Abhängigkeit der Leistungen vom Einkommen berücksichtigt werden. Damit lassen sich vier Sozialmodelle identifizieren: erstens Beveridge-Modelle mit einem hohen Sozialleistungsniveau für die gesamte Bevölkerung (Skandinavien), zweitens Beveridge-Modelle mit niedriger Sozialleistungsquote, das heißt einer Minimalversorgung der gesamten Bevölkerung (angelsächsische Länder), drittens Bismarck-Modelle mit hohem Niveau an Sozialausgaben (Kontinentaleuropa) sowie viertens Bismarck-Modelle mit niedrigen Sozialquo-

Das beitragsfinanzierte Modell, auch Bismarck-System genannt, beruht auf der Versicherungslogik: Indem die Arbeitnehmer einkommensabhängige Sozialbeiträge zahlen, erwerben sie den Anspruch, im Falle des Eintretens von Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit oder anderen sozialen Notlagen, Leistungen gestaffelt nach der Höhe vorher entrichteter Zahlungen zu erhalten. Der Umfang der Leistungen ist im Sinne des Äquivalenzprinzips an den der Beiträge gekoppelt. Das Ziel ist die Sicherung von Erwerbseinkommen und beruflichem Status in Zeiten von Arbeitsunterbrechung beziehungsweise (temporärer) Arbeitsunfähigkeit. Zum gesicherten Personenkreis zählen exklusiv die Erwerbstätigen (vgl. Lechevalier 1997: 100-101). Dieses Modell geht auf Otto von Bismarck zurück, der Ende des 19. Jahrhunderts die Schaffung eines Systems der sozialen Sicherung in Deutschland initiierte.

Das durch Steuern (aus dem Staatsbudget) finanzierte Modell basiert dagegen auf sozialen Bürgerrechten und sieht einheitliche Pauschalleistungen ohne Gegenleistung vor. Ziel ist die Minimierung von sozialer Ausgrenzung und Armut durch Umverteilung. Da soziale Leistungen jedem Bürger zustehen, und nicht wie im Versicherungssystem der Eintritt ins Erwerbsleben notwendige Voraussetzung für den Anspruchserwerb ist, gilt das System als universalistisch. Es deckt die gesamte Bevölkerung unabhängig von vorherigen Einkünften oder Arbeitsleistungen ab. Soziale Absicherung wird als Allgemeingut in staatlicher Verantwortung verstanden. Dementsprechend wird das soziale Sicherungssystem staatlich verwaltet. Zahlungen der Bevölkerung erfolgen nicht zweckgebunden sondern in Form allgemeiner Steuern; jeder Bürger ist zur Entrichtung des entsprechenden (meist nach Einkommen progressiv steigenden) Steuersatzes verpflichtet. Dies erfordert eine zentralisierte Organisationsstruktur, wohingegen das Versicherungssystem dezentralisiert in die Hände intermediärer Organisationsstrukturen der Sozialpartner gelegt wird, die die Vorauszahlungen „treuhänderisch“ verwalten. Die Höhe der Transferleistungen kann dabei innerhalb der Gruppe der Beveridge-Länder erheblich variieren: Während die nordischen Staaten in sozialdemokratischer Tradition eine Versorgung auf höchst möglichem Niveau bieten, handelt es sich in den residualen, liberalen Wohlfahrtsregimen ledig-

ten (Südeuropa, eine Region, die in der Literatur häufig nicht als korporatistisch-konservativ, sondern als eigener Typus gewertet wird) (vgl. Bonoli 1997: 359-360).

lich um eine Minimalfürsorge. Das Prinzip wurde von Henry Beveridge entwickelt, der dem britischen Unterhaus 1942 einen Report zur Errichtung eines umfangreichen Sozialsystems vorlegte (vgl. Lechevalier 1997: 102-103, 106).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird das Bismarck-Modell üblicherweise mit Beitragsfinanzierung und das Beveridge-System mit Steuerfinanzierung gleichgesetzt (und diese Unterscheidung deshalb in der vorliegenden Arbeit so aufgegriffen). Allerdings sei darauf hingewiesen, dass einige Charakteristika des heutzutage als Beveridge-System klassifizierten Wohlfahrtsregimes den ursprünglichen Intentionen William Beveridges widersprechen: Er hegte eine Präferenz für eine Finanzierung über Einkommensbeiträge an Stelle von Steuern und eine Abneigung gegenüber Bedürftigkeitsprüfungen (vgl. Palier/Bonoli 1995: 672).

Tabelle 1: Wer wird wie gegen welche Risiken geschützt?

Merkmal	Bismarck-System	Beveridge-System
<i>Finanzierungsmodus</i>	Einkommensbeiträge (zweckgebunden)	Steuern
<i>Leistungsempfänger, Zugangskriterien</i>	Erwerbstätige, Teilnahme am Arbeitsmarkt notwendig (exklusiv)	Gesamte Bevölkerung, ohne Vorleistungen (universalistisch)
<i>Zentrale Prinzipien</i>	Versicherungslogik, Äquivalenzprinzip	Versorgung beziehungsweise Fürsorge (Pauschalleistungen, zum Teil Bedürftigkeitsprüfung)
<i>Ziel</i>	Erhalt von beruflichem Status und Einkommen	Schutz vor Armut (Soziales Bürgerrecht), zum Teil egalitätsorientierte Umverteilung
<i>Verwaltungsstruktur</i>	Intermediär durch Sozialpartner	Zentral durch den Staat

(Eigene Darstellung, nach Lechevalier 1997: 100-106)

2.2 Überblick über den Aufbau des sozialen Sicherungssystems Frankreichs

Frankreich gilt als Bismarck-System, in dem das Sozialversicherungsprinzip eine überragende Rolle spielt. Artikel 1 der Verordnung vom 4. Oktober 1945 schreibt seine zentralen Merkmale fest: Ein Sozialversicherungssystem, welches Erwerbstätige und ihre Familien gegen alle die Erwerbsfähigkeit mindernden Risiken absichert, gekennzeichnet durch Beitragsfinanzierung, das Solidarprinzip sowie das Selbstverwaltungsprinzip (Dupeyroux 1991: 3; Palier/Bonoli 1995: 669).

Die so genannte *Sécurité Sociale* (Sécu) entwickelt sich im Vergleich zu seinem Nachbarn Deutschland verhältnismäßig spät. Erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges wird ein allgemeines, gesetzliches System der Sozialversicherung eingeführt. Es beschränkt sich zunächst auf die abhängig Beschäftigten (mit dem Ziel der Absicherung der Arbeiterklasse), wird jedoch in den folgenden Jahrzehnten schrittweise auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt. Die Pfeiler des allgemeinen Regimes (*régime général*) bilden die Bereiche Alter, Krankheit (einschließlich Invalidität und Arbeitsunfälle) und Familienleistungen (inklusive Mutterschutz). Es wird durch die 1957 geschaffene, formell unabhängige Arbeitslosenversicherung ergänzt, die auf zwischen den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarungen basiert. Die Risiken Armut und soziale Ausgrenzung werden durch den seit 1988 bestehenden, steuerfinanzierten (und damit beitragsunabhängigen) Zweig der staatlichen Sozialhilfe abgedeckt, der unter anderem Hilfen für Behinderte, Obdachlose, Alleinerziehende sowie ein Eingliederungsmindesteinkommen (*Revenu Minimum d'Insertion* RMI) und eine Altersmindestsicherung gewährleistet. Dazu kommt eine Vielzahl an berufsgruppenbezogenen Leistungssystemen, so genannten Sonderregimen, die, da sie ihre Autonomie beziehungsweise häufig großzügiger bemessenen Leistungen erhalten wollten, nicht in das allgemeine Regime integriert sind. Hierzu zählen das landwirtschaftliche Regime (durch eine genossenschaftlich organisierte Versicherung auf Gegenseitigkeit (*mutualité*) organisiert) und die Regime der Selbstständigen außerhalb der Landwirtschaft (mit eigener einheitlicher Organisation der Krankenversicherung und verschiedenen, berufsspezifischen Zweigen der Rentenversicherung). Ferner gibt es die so genannten besonderen Regime (*régimes spéciaux*) für einige Kate-

gorien abhängig Beschäftigter, maßgeblich des öffentlichen Dienstes und öffentlicher Unternehmen. Gleichwohl werden zwei Drittel aller wohlfahrtsstaatlichen Leistungen vom allgemeinen Regime der *Sécurité Sociale* gewährleistet und lediglich ein Drittel durch jene Sonderformen abgesichert. Daraus ergibt sich ein verschachteltes System mit einer Fülle von berufsständischen oder branchenspezifischen Renten- und Krankenkassen, das im OECD-weiten Vergleich als am weitesten ausgedehnt und von hoher Komplexität gilt (vgl. Neumann 1996b: 4; Uterwedde 2006: 287-288; Wischeropp 1999: 39-40).

Neben der starken Fragmentierung gilt das Prinzip der paritätischen Selbstverwaltung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (in Anlehnung an die Strukturen der industriellen Beziehungen) als ein Kernmerkmal des französischen Modells. Im Sinne einer sozialen Demokratie kontrollieren die Betroffenen, in Form von selbst verwalteten Körperschaften und freien Trägern (organisiert in Kassen), die Infrastruktur der Daseinsvorsorge. Die öffentliche Hand übernimmt lediglich eine koordinierende und beaufsichtigende Funktion (*la tutelle*), obgleich der Bereich der *Sécurité Sociale* in recht hohem Maße staatlich reguliert ist. Hier setzt der Staat die maßgeblichen Standards wie Leistungsansprüche oder Beitragssätze und ernennt die Verwaltungsdirektoren. Dabei unterstehen dem Ministerium für soziale Angelegenheiten und Integration alle sozialen Tatbestände mit Ausnahme der Arbeitslosigkeit, die dem Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Berufsausbildung zufällt, und dem Bereich der Mindestsicherung, der von einer Interministeriellen Delegation aus beiden Ministerien verwaltet wird. Die Zuständigkeiten sind hierarchisch gegliedert, mit den Ministerien als oberste Aufsichtsbehörden an der Spitze und verschiedenen Kassen auf nationaler, regionaler, Bezirks- und lokaler Ebene als Unterbau, denen Verwaltungsangelegenheiten obliegen (vgl. Bode 2002: 138-142; Wischeropp 1999: 40). Dabei sind auf nationaler Ebene folgende drei Kassen von Bedeutung: die *Caisse nationale de l'assurance maladie* (CNAMTS) zuständig für die Krankenversicherung, die *Caisse nationale des allocations familiales* (CNAF) für Familienbeihilfen und die *Caisse nationale d'assurance vieillesse* (CNAVTS) für die Absicherung im Alter (vgl. Shaughnessy 1994: 405).

Weiteres konstituierendes Element ist eine Finanzierung durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge im Sinne der Bismarck-Logik. Al-

lerdings kann auch das französische nicht als beitragsfinanziertes System in Reinform gelten: Bereits in den 1990er Jahren wurden 17% der Sozialausgaben aus dem staatlichen Budget finanziert und 3% durch steuerähnliche Abgaben sowie Sondersteuern (vgl. Shaughnessy 1994: 405; Wischeropp 1999: 40, 118-119). Zusätzlich lässt sich in der jüngsten Entwicklung eine immer stärkere Tendenz zur Fiskalisierung erkennen; heute stellt der Allgemeine Sozialbeitrag CSG mehr als 20% aller Ressourcen der Sozialversicherung und finanziert über 35% des Gesundheitswesens (vgl. Palier 2005a: 139). Dieses Phänomen wird im Laufe der Arbeit noch detailliert erläutert werden.

Ferner handelt es sich trotz Zersplitterung um ein System, in dem alle Einwohner verpflichtend in einer öffentlichen Sozialversicherung Mitglied sind. Sie wird in den Branchen Rente und Gesundheitswesen durch zumeist obligatorische öffentliche oder genossenschaftlich-gemeinnützige Zusatzversicherungen ergänzt, da entstehende Krankheitskosten nur teilweise abgedeckt und die ausgezahlten Basisrenten nicht den Lebensunterhalt sichern können. Ferner expandiert der Sektor der privat organisierten, freiwilligen Komplementärversicherungen stetig aufgrund ansteigender Selbstbeteiligungsquoten. Fast 90% der Bevölkerung nehmen solche ergänzenden Versicherungsprodukte in Anspruch (vgl. Uterwedde 2006: 289-290; Wischeropp 1999: 40).

Schließlich gilt die Bedeutung der Familienleistungen als Besonderheit der französischen Sozialversicherung: Kindergeld und andere Familienbeihilfen, die einen wichtigen Pfeiler der *Sécu* bilden, werden hauptsächlich über Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Allgemein kommt der (staatlich organisierten) Familienpolitik ein hoher Stellenwert zu. Beispielsweise begleitete der Staat den kontinuierlichen Anstieg der Frauenerwerbsquote durch eine konsequente Entwicklung von Betreuungsmöglichkeiten. Das traditionelle Modell des männlichen Alleinernährers, Merkmal des korporatistisch-konservativen Regimes, wurde zunehmend verdrängt. Die heutige Situation ähnelt derer sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten wie Schweden (vgl. Uterwedde 2006: 291).

Aufgrund der geschilderten Besonderheiten wird Frankreichs System ein hybrider Charakter bescheinigt. Es gilt als Kompromiss zwischen Bismarck- und Beveridge-Logik mit klarer Dominanz der ersteren. Nach Pierre Laroque, dem Architekten des französischen Wohl-

fahrtsstaates, liegt es „zwischen beiden Modellen“ (vgl. Palier/Bonoli 1995: 672). Einige Autoren klassifizieren es deshalb als Sondermodell „à la française“ (Palier/Bonoli 1995: 674). Der französische Wohlfahrtsstaat sucht, um mit Paliers Worten zu sprechen, die Ziele des Beveridge-Modells (Schaffung eines einheitlichen Systems sowie Schutz der gesamten Bevölkerung, mit Ausnahme des dritten Beveridge-Prinzips, der Uniformität sozialer Leistungen) mit den Mitteln des Bismarck-Systems zu erreichen. Damit entstand ein institutionell ambivalenter Kompromiss zwischen bismarckschen Methoden (Sozialversicherung), Beveridge-Prinzipien (Universalität und Vereinheitlichung) und französischen Zielen (Integration der Arbeiterklasse, Belegung des natürlichen Bevölkerungswachstums, Umsetzung keynesianischer Wirtschaftsprinzipien wie die Unterstützung der Nachfrage); in einem insgesamt konservativ-korporatistisch geprägten System (vgl. Palier/Bonoli 1995: 674; Palier 2002a: 103)⁸.

2.3 Ist der französische Wohlfahrtsstaat reformfähig? Evaluierungskonzepte aus Politik- und Verwaltungswissenschaft

Bis heute hält sich in der französischen Bevölkerung ein überaus positives Bild ihres sozialen Sicherungssystems (häufig als „*meilleur système de soin du monde*“ (Palier 2002b: 260), bestes soziales Sicherungssystem der Welt, bezeichnet), welches auf die historischen Gegebenheiten der Einführung zurückzuführen ist und ihm seither seine Daseinsberechtigung sichert⁹. Zusätzlich steigert eine enge Bindung bereitgestellter Leistungen an vorher gezahlte Beiträge die Legitimität. Sie vermittelt dem Beitragszahler das Gefühl, er erwerbe soziale Rechte beziehungsweise den Anspruch auf Leistungen zu einem spä-

8 Ferner zeigt dies, dass Esping-Andersens Idealtypen ein hilfreicher Orientierungsrahmen für die Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten sind, die Realtypen jedoch in einigen Bereichen deutliche Abweichungen aufweisen, deren Ausmaß mithilfe des Ideals (als Maßstab) bestimmt werden kann (vgl. Barbier 2007: 15).

9 Dieses überaus positive Bild entstand 1945, als das System, inspiriert von den Werten der Widerstandsbewegung *Résistance*, im Kontext der Befreiung Frankreichs von der deutschen Besatzung, eingeführt wurde. Es entwickelte sich, so Ambroise Croizat, damaliger Arbeitsminister, „aus der schweren Bewährungsprobe heraus, die Frankreich zu bewältigen hatte“ (*la sécurité sociale est née de la terrible épreuve que nous venons de traverser*, Palier/Bonoli 1995: 670). Selbst Jahrzehnte später, in den 1980er Jahren, gaben 80% der Bevölkerung in Umfragen an, dass sie einen Abbau der *Sécu* als „überaus schädigend“ empfinden würden (Palier 2000b: 14).

teren Zeitpunkt (als einen *salaire differé*, einen zeitlich versetzt gezahlten Lohn). Die Entrichtung von Steuern an den Staat ohne direkte Zweckbindung ruft diesen Eindruck dagegen nicht hervor, weil sie der Finanzierung von Leistungen für die Gesamtbevölkerung, vornehmlich benachteiligter Gruppen, dient (Palier 2002b: 249, 256). Aus diesem Grund scheint es wenig verwunderlich, dass die französische Bevölkerung Reformvorstöße als Angriff auf ihre sozialen Errungenschaften empfindet. Veränderungen wie die Reduzierung des Leistungsumfangs (mit dem Ziel der Konsolidierung des Staatshaushalts) stoßen folglich in konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregimen auf deutlich größeren Widerstand als beispielsweise in liberalen. Jedoch erschwert nicht nur die kritische Haltung der französischen Bevölkerung substantielle Neuerungen, sondern auch Pfadabhängigkeiten beziehungsweise institutionelle Gegebenheiten wie die Beteiligung der Sozialpartner an der Administration, und damit die Erhöhung der Anzahl potenzieller Vetospieler¹⁰. Sie lähmen das System mehr oder minder und brachten ihm seine Bezeichnung *frozen landscape* ein (vgl. Palier 2000b: 17; Palier 2002a: 51).

Allerdings ist der Begriff der Reform sehr allgemein und schillernd und bedarf deshalb einer analytischen Präzisierung. Dafür soll das von Peter Hall entwickelte Stufenmodell herangezogen werden: Er differenzierte in seinen Untersuchungen der Veränderungsprozesse französischer und britischer Politik hierarchisch zwischen Reformen erster, zweiter und dritter Ordnung. Bei Reformen erster Ordnung verändern sich Anwendungsgebiet oder Umfang eines bereits vorhandenen Politikinstruments; es wird unter Fortbestand der geführten Politik auf neue Art und Weise genutzt (beispielsweise die Erhöhung oder Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen). Die Einführung neuer Politikinstrumente ohne Veränderung der übergeordneten Zielsetzungen und Paradigmen einer Politik, das heißt Umgestaltungen in Struktur oder Funktionsweise eines Programms, bezeichnet er als Reformen zweiter Ordnung (wie Neuerungen in der Arbeitslosenunterstützung unter Fortführung der Bismarck-Logik). Sie dienen der Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen, ohne von den bishe-

10 Nach George Tsebelis Vetospielertheorie: Vetospieler werden als Akteure definiert, die politische Reformen direkt verhindern können und damit die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems einzuschränken vermögen (vgl. Strohmeier 2003: http://www1.bpb.de/publikationen/4RWAG1,1,0,Zwischen_Gewaltenteilung_und_Reformstau:_Wie_viele_Vetospieler_braucht_das_Land.html).

rigen, traditionellen Prinzipien abzuweichen. Beinhaltet eine Reform - neben der Einführung neuer und der Veränderung bestehender Politikinstrumente - einen fundamentalen Wandel grundlegender Ziele wohlfahrtsstaatlicher Politik¹¹, handelt es sich um eine Innovation dritter Ordnung (der Wandel von einer keynesianischen zu einer neoliberalen Politik zum Beispiel). Da sie, aufgrund der Einführung von Konzepten und Institutionen¹², die der historischen Entwicklungslinie und Logik des Systems entgegenstehen, einen Paradigmenwechsel impliziert, wird sie auch als strukturelle Reform bezeichnet. Veränderungsprozesse verlaufen dabei nicht zwangsläufig abrupt und radikal, indem die alte Institution vollständig durch eine neue ersetzt wird, sondern häufig graduell¹³. Solche inkrementellen Reformen, die von ihrer Natur her als Wandel erster und zweiter Ordnung klassifiziert werden können, durch schrittweise induzierte Umwandlungsprozesse jedoch das System an seiner Basis verändern, sind schwer zu erfassen. Sie sind häufig weder als systemverändernde Reformen intendiert, noch werden sie im politischen Diskurs als solche dargestellt (vgl. Hinrichs/Kangas: 2003: 575; Palier 2002a: 52-53).

Schließlich stellt sich die Frage, welche Bedingungen Reformprozesse ermöglichen. Dafür bieten zwei konkurrierende Theorien eine Erklärung: der historische Institutionalismus und der Konstruktivismus. Ersterer Ansatz betont die Pfadabhängigkeit bestimmter Politiken. Zu früheren Zeitpunkten getroffene Entscheidungen sowie die institutionelle Ausgestaltung der Modelle sozialer Sicherung lenken zu-

11 Unter grundlegenden Zielen werden in diesem Zusammenhang die von Esping-Andersen identifizierten Paradigmen wohlfahrtsstaatlicher Politik verstanden: Zusammenhalt, Einheitlichkeit und Gleichheit auf hohem Niveau in sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, Erhalt von Status, Einkommen und beruflicher Identität in korporatisch-konservativen Regimen sowie Fürsorgeleistungen für die Ärmsten und individuelle Verantwortung nach den Gesetzen des Marktes für den liberalen Typus (vgl. Palier 2000b: 9).

12 Der Begriff der Institution wird hier nach North umfassend im Sinne von formgebundenen wie formlosen (Spiel)Regeln einer Gesellschaft gebraucht.

13 Wie läuft ein solcher Reformprozess ab? Der verwaltungswissenschaftlichen Literatur zufolge reagieren Regierungen auf auftretende Probleme zuerst mit Reformen ersten Grades. Fruchtet dieser Ansatz nicht, werden neue Politikinstrumente ausprobiert. Bleiben die Probleme trotz Reformvorstößen zweiten Grades bestehen, werden althergebrachte Handlungsmuster in Frage gestellt. Die Diagnose des Misserfolges führt (nach Charles Jones Theorem der *Public Policy*) zur Entwicklung alternativer Konzepte, die im Gegensatz zu den gescheiterten Politiken stehen und von den verschiedenen politischen Akteursgruppen auf Basis einer ambivalenten Übereinkunft akzeptiert werden. Erweisen sich die politischen Rahmenbedingungen als günstig, lösen die anfangs marginalen Anpassungen einen stufenweise verlaufenden, über die Zeit strukturverändernd wirkenden Wandel aus (vgl. Palier 2002b: 251; Palier 2005a: 130-131).

künftige Entwicklungen in eine bestimmte Richtung: „Die Macht des in der Vergangenheit Erreichten, das politische Gewicht der Interessenskoalitionen, die mit verschiedenen Programmen der Sozialsysteme verbunden sind, das Beharrungsvermögen einmal geschaffener Institutionen erzeugen starke Widerstände gegen jede Veränderung und formen eine institutionelle Abhängigkeit, die dazu zwingt, die Sozialsysteme auf dem durch die Geschichte vorgehenden Gleis zu belassen“ (Palier 2004: 33). Sie selbst stellen folglich die größte Einschränkung für Reformen dar und erklären die Immobilität wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Oder um mit Skocpol und Piersons Worten zu sprechen: „*Once actors have ventured far down a particular path, however, they are likely to find it very difficult to reverse course*“ (Palier 2005a: 129). Im Gegensatz dazu betont der Konstruktivismus die Bedeutung von Ideen, so genannten *policy ideas*, die Bezugspunkte für das Handeln von Akteuren bilden. Sie beruhen auf bestimmten Paradigmen und bieten Handlungsalternativen gegenüber konventionellen Lösungen eines bestimmten Politikproblems. Durch die Erzeugung spezifischer Narrative, die zur Neudefinierung von Interessen und Umgestaltung von Koalitionen führen können, ermöglichen sie tiefgreifende Umstrukturierungen. Dazu müssen sie in Diskursen gegenüber anderen politischen Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit effektiv eingesetzt werden, um entsprechende Reformen zu legitimieren. Sie rechtfertigen die Notwendigkeit und Zweckdienlichkeit von Reformen (beispielsweise durch Verweis auf nationale Werte) und schaffen die Grundlage für einen gemeinsamen Diskurs der Schlüsselakteure, um die Bevölkerung von den Innovationen zu überzeugen. Dadurch können Ideen zu Veränderungen von Normen, Werten und Regeln einer Gesellschaft, und damit zur Überwindung institutioneller Blockaden und fest etablierter Meinungsbilder führen (vgl. Béland 2005: 2, 6; Schmidt 2002: 898-900).

2.4 Zwischenbilanz: Einordnung Frankreichs in die theoretische Debatte

1. Frankreich wird als korporatistisch-konservatives Wohlfahrtsregime klassifiziert, da es nach Beruf und Einkommen gegliedert und auf Statuserhalt ausgerichtet ist.
2. In Bezug auf den Finanzierungsmodus gilt es als hybrides System, da es die Absicherung des beruflichen Status und Einkommens durch Beiträge (Bismarck-Modell) mit steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen für einen ausgeweiteten Personenkreis (Beveridge-Modell) kombiniert. Dabei überwiegt (mit ursprünglich fast 80% Beitragsfinanzierung) klar das Bismarck-Modell.
3. Es ist durch zahlreiche Eigenheiten wie die Zersplitterung in zahlreiche Sondersysteme und Zusatzversicherungen, die das allgemeine Regime ergänzen, gekennzeichnet.
4. Das französische Sozialmodell wird in Anbetracht ausgeprägter Pfadabhängigkeiten als *frozen landscape* bezeichnet.
5. Hall unterscheidet je nach Grad der Umstrukturierungen Reformen ersten, zweiten und dritten Grades. Strukturelle Reformen (oder Reformen dritter Ordnung) werden als Veränderungen sowohl der Ziele der Sozialpolitik als auch der eingesetzten Instrumente definiert. Ideen und Diskurse spielen dabei eine entscheidende Rolle.

3. Entstehungsgeschichte der Contribution Sociale Généralisée (CSG)

Um mit Hilfe des in Kapitel 2 vorgestellten Analyserasters die Frage nach einem strukturellen Wandel im Sinne Halls klären zu können, erscheint zum besseren Verständnis der Entwicklungen eine Skizzierung der Geschichte und Charakteristika der CSG notwendig. Dazu werden in diesem Kapitel nach kurzer Darstellung ihrer Vorgeschichte sowohl Natur und Finanzierungsspektrum als auch Entstehungsprozess und Weiterentwicklung der CSG umrissen.

3.1 Entwicklung und Veränderung des sozialen Sicherungssystems Frankreichs vor 1991

Der Einführung der CSG im Jahr 1991 gehen zahlreiche bedeutende Reformen wohlfahrtsstaatlicher Politik voraus. Insgesamt lässt sich die Entwicklungsgeschichte in drei Perioden unterteilen.

Die Zeit von 1945 bis zum Ende der 1970er Jahre ist durch Nachbesserungen des nach dem Krieg neu eingeführten sozialen Sicherungssystems geprägt. Ziel ist erstens die Ausweitung möglichst großzügiger Sozialleistungen auf die gesamte Bevölkerung und die Abdeckung aller sozialen Tatbestände in einem Kontext expansiven Wirtschaftswachstums (*généralisation*) sowie zweitens eine Harmonisierung der vielen Einzelsysteme, da eine Vereinheitlichung politisch nicht durchsetzbar scheint (vgl. Palier 2002a: 2-3, 108-111).

Die Folgejahre, bis in die 1990er Jahre hinein, stehen dagegen im Zeichen der in den 1970ern einsetzenden Weltwirtschaftskrise und steigender Arbeitslosigkeit. Die Transformation der Weltwirtschaft (Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, Globalisierung des Handels, eine damit verbundene verschärfte Konkurrenzsituation sowie eine neue internationale Arbeitsteilung), aber auch Veränderungsprozesse in der französischen Gesellschaft (demographischer Wandel, Zunahme nicht-traditioneller Familienformen, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte), und infolge dessen der rapide Anstieg des Defizits in der Sozialversicherung führen zu merklichen Sparmaßnahmen. Durch Nutzung bismarckscher Instrumente wie der kontinuierlichen Anhebung der zu zahlenden Sozialabgaben (Reformen erster Ordnung) versucht die französische Regierung den finanziellen Schwierigkeiten

entgegenzutreten. Dennoch gerät der Sozialstaat in die „Krise“. Gleichzeitig findet in der Wirtschaftspolitik ein Paradigmenwechsel von einer keynesianisch inspirierten Politik¹⁴ (der 1940er bis 1970er Jahre) hin zu einem durch die Marktlogik geprägten System (ab den 1980er Jahren) statt (vgl. Palier 2002a: 2-6, 61).

Ab Ende der 1980er, Beginn der 1990er Jahre setzen tiefer gehende Reformprozesse ein. Neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie die Rezession des Jahres 1993, die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) innerhalb der Europäischen Union animieren die französische Regierung im Zuge einer stärkeren Ausgabenkontrolle zu deutlichen Einschnitten in den bereitgestellten Leistungen. Gleichzeitig initiiert sie eine rigorose Einsparpolitik, da dem Defizit über eine kontinuierliche Beitragserhöhung nicht beizukommen zu sein scheint. Es kommt zu institutionellen Reformen beziehungsweise zur Entwicklung neuer Politikinstrumente (Reformen zweiter Ordnung) wie eines neuen Arbeitslosengeldes 1992, neuer Methoden der Rentenberechnung (1993 und 2003) oder der Einführung einer universellen Krankenversicherung, der *Couverture maladie universelle* CMU (1999). Ferner werden Leistungen noch enger an gezahlte Beiträge gekoppelt, was zu einer Reduzierung des Leistungsumfanges sowie des geschützten Personenkreises führt. Parallel wird der Bereich der Sozialfürsorge (der einer stärker am Beveridge-Modell ausgerichteten Logik folgt) ausgeweitet, um entstehende Lücken des sozialen Netzes beziehungsweise strukturelle Defizite des Systems auszugleichen. Stellvertretend dafür kann die Einführung des Eingliederungsmindesteinkommens RMI 1988 genannt werden, welche nach Palier als strukturelle Reform einzuordnen ist (vgl. Palier 2000b: 12; Palier 2002a: 390-391). Insgesamt ist die Haltung des französischen Staates in den Reformbestrebungen der Sozialpolitik eher reaktiv als präventiv und durch Zurückhaltung gekennzeichnet.

14 Eine keynesianische Politik ist zum einen auf Vollbeschäftigung ausgerichtet, um die Konsumneigung zu erhöhen (die in der Folge durch Erhöhung der Nachfrage die Produktion ankurbelt, Investitionen erhöht und zu wachsendem Wirtschaftswachstum führt). Gleichzeitig zielt sie auf niedrige Zinssätze, da diese die Tätigkeit von Investitionen weiter fördern. Aufgabe des Staates ist es, in das Wirtschaftsgeschehen so einzugreifen, dass diese Ziele erreicht werden können; er betreibt eine antizyklische Politik (vgl. Rosanvallon 1981: 50-51).

3.2 Natur der Sonderabgabe CSG

In diesen Kontext bettet sich die Einführung des Allgemeinen Sozialbeitrages CSG ein. Er wird durch das Gesetz vom 28.12.1990 (unter dem Titel „Einführung eines allgemeinen Sozialbeitrages“) mit einem Steuersatz von 1,1% geschaffen. Seine Höhe wird jedes Jahr vom Parlament festgesetzt (vgl. Conseil des Impôts 1995: 31).

Die CSG gilt als Abgabe mit hybridem Charakter: Sie weist beitragsähnliche Züge auf, da sie zur Finanzierung traditionell beitragsbasierter Leistungen wie der Familienbeihilfe verwendet und dafür von den entsprechenden Kassen eingezogen wird, jedoch gleichzeitig wie alle steuerlichen Abgaben vom Parlament genehmigt werden muss (vgl. Euzéby 1991: 644). Laut einer Entscheidung des französischen Verfassungsgerichts fällt sie in die Kategorie „Abgaben aller Art“ (*imposition de toute nature*) und hat somit den rechtlichen Status einer Steuer (vgl. Conseil Constitutionnel 1990: 98). Deshalb kann sie als Instrument des Beveridge-Systems angesehen werden.

Die Zahlung der CSG ist für alle natürlichen Personen, die in Frankreich steuerpflichtig sind, obligatorisch. Von dieser Regelung ausgenommen sind Lehrlinge und Praktikanten, Bezieher beitragsunabhängiger Leistungen der Sozialversicherungszweige Alter und Invalidität sowie niedriger Lohnersatzleistungen (sofern sie einkommenssteuerbefreit sind), im Ausland steuerpflichtige Personen mit Nebentätigkeit in Frankreich, Inhaber steuerfreier Sparbücher, sowie die Empfänger gewisser Kindergeld- und Familienleistungen (vgl. Julliot 1991: 467-470).

Die *Contribution Sociale Généralisée* gliedert sich in mehrere Abgaben: den Sozialbeitrag auf Erwerbseinkommen und Lohnersatzzahlungen (*contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement*), den Sozialbeitrag auf Vermögenseinkommen (*contribution sociale sur les revenus de patrimoine*), den Sozialbeitrag auf Kapitaleinkommen (*contribution sociale sur les produits de placement*) sowie seit 1997 auf einige Spielerträge. Sie dienen als eine Art allgemeine Sozialsteuer der Förderung des nationalen gesellschaftlichen Zusammenhalts (*solidarité générale*) (vgl. Conseil des Impôts 1995: 31). Die CSG belastet im Vergleich zu den traditionellen Sozialversicherungsbeiträgen nicht nur Arbeitseinkommen, sondern sämtliche Einkommensarten. Insgesamt stammen etwa 77% der CSG aus

Erwerbs-, 6% aus Kapital- und 17% aus Lohnersatzeinkommen (vgl. Dupuis 1994: 44).

Die Bemessungsgrundlage variiert je nach Komponente: Erwerbseinkommen und Lohnersatzzahlungen werden in Anlehnung an das Verfahren zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge brutto, nach Abzug einer 5%-Pauschale, besteuert. Dazu zählen unter anderem Löhne abhängig Beschäftigter, Einkommen Selbstständiger, Transfereinkommen wie Alters- und Invaliditätsrenten, Arbeitslosenunterstützung oder Vorruhestandsregelungen. Sie werden von den Familienausgleichskassen URSSAF (*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales*)¹⁵ eingezogen. Abgaben auf Vermögenseinkommen werden nach den Regeln der Einkommenssteuersätze erhoben und an die Finanzämter überwiesen. Die Komponenten der CSG werden als Quellensteuer am Ort des Entstehens des steuerpflichtigen Tatbestandes fällig und von dort direkt an die zuständige Behörde abgeführt¹⁶ (vgl. Euzéby 1991: 645). Es handelt sich dabei nicht um eine progressive, sondern um eine proportionale Steuer; mit Ausnahme der Bereiche Arbeitslosenunterstützung und Rente, in denen erst ab Erreichen einer bestimmten Bemessungsgrenze besteuert wird (vgl. Euzéby 1991: 648).

Die CSG kommt ausschließlich der Finanzierung der Sozialversicherung zugute. Ursprünglich zur Deckung von Familienleistungen eingeführt, wird ihr Anwendungsbereich in den Folgejahren schrittweise auf beitragsfreie Altersrentenbezüge und Sachleistungen bei Krankheit ausgeweitet (vgl. Europäische Kommission 2007: 3).

3.3 Entstehungsprozess der CSG

Die Einführung eines innovativen Finanzierungsinstruments wie der CSG, welche im Gegensatz zur Bismarck-Logik auf eine stärkere Fiskalisierung des Sozialsystems setzt, kommt nicht abrupt und überraschend. Sie wird durch zahlreiche Berichte und Studien, deren Zahl

15 Mit Ausnahme einiger Tatbestände, die von den landwirtschaftlichen Sozialversicherungskassen oder direkt von der Zentralagentur der Sozialversicherungsträger ACOSS (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale*) eingezogen werden (für Details vgl. Euzéby 1991: 645).

16 Für eine detaillierte Beschreibung des Erhebungsverfahrens, der besteuerten Komponenten sowie der Befreiungstatbestände vgl. Conseil des Impôts 1995 und Groupe Liaison 2008.

sich seit Mitte der siebziger Jahre häufte, vorbereitet. In Anbetracht des sich ausweitenden Defizits sowie steigendem globalen Wettbewerbsdruck empfehlen Experten wie Dominique Strauss-Kahn (in einem 1983 mit Guy Lescure in der Zeitschrift *Droit Social* veröffentlichten Artikel) oder der Sachverständigenrat (*Comité des Sages des états généraux de la Sécurité sociale*) in einem 1987 vorgelegten Bericht Reformen des Sozialschutzes zur Entlastung des Faktors Arbeit und Ausdehnung der Einnahmequellen. Konzepte der ersten Berichte sehen die Besteuerung der durch die Wirtschaft erzielten Wertschöpfungen vor. Reformvorschläge ab 1981 tendieren dagegen zu einer Belastung der Haushalte; durch die Erhebung einer allgemeinen Abgabe auf alle Einkommensarten, anstelle einer Besteuerung der Unternehmensseite. Grundsätzliches Ziel ist die Schaffung einer effizienteren und sozial gerechteren Abgabe¹⁷ (vgl. Palier 2002a: 337-338).

Bereits im Jahr 1983 wird (auf Initiative des damaligen Wirtschafts- und Finanzministers Jacques Delors) eine proportionale, wenngleich aufgrund maßgeblicher Widerstände der Arbeitnehmergewerkschaften sowie des linken Parteienflügels nur sehr niedrig bemessene Zusatzabgabe von 1% auf alle steuerpflichtigen Einkommen¹⁸ eingeführt. Sie wird 1985 für Erwerbseinkommen abgeschafft und ein Jahr später zu einem Satz von 0,4% wieder eingeführt. 1989 werden 0,9% des allgemeinen Sozialversicherungsregimes über diesen Vorläufer der CSG finanziert (vgl. Palier 2002a: 339). Weitgreifende Reformprojekte der Finanzierung des Sozialschutzes scheitern dagegen an der Opposition diverser politischer Entscheidungsträger sowie der Bevorzugung von Beitragserhöhungen gegenüber der Erhebung einer neuen Steuer seitens der französischen Bevölkerung¹⁹ (vgl. Shaughnessy 1994: 410).

17 Die Tatsache, dass der Sozialschutz aufgrund seiner kontinuierlichen Erweiterung der gesamten Bevölkerung Frankreichs zugutekommt, jedoch fast ausschließlich durch Beiträge aus Aktivitätseinkommen finanziert wird, kritisieren die sozialdemokratisch ausgerichteten Parteien als ungerecht. Der rechte, konservative Flügel sieht in der Ausweitung der Bemessungsgrundlage eine Effizienzsteigerung, da alle Einkommensarten der Haushalte belastet werden und der Betrag nicht, wie Sozialversicherungsbeiträge, von der Einkommenssteuer absetzbar ist (vgl. Euzéby 1991: 647).

18 Im Gegensatz zur CSG, die sämtliche Einkommen, und nicht nur die steuerpflichtigen, belastet (Konzession der Reformbefürworter gegenüber Pierre Bérégovoy, zu diesem Zeitpunkt Minister für Soziales, der sich deutlich gegen die Einführung der neuen Abgabe aussprach, und der Reform unter dieser Bedingung zustimmte) (vgl. Normand 1990: 25).

19 Aufgrund der negativen Einstellung der Bevölkerung gegenüber einer als Steuer bezeichneten Abgabe vermied die damalige Regierung unter Chirac in diese Richtung gehende Re-

Anfang der 1990er Jahre erweisen sich die Umstände aufgrund des erstarkenden Defizits in der Sozialversicherung sowie des Eintretens in eine Phase wirtschaftlicher Rezession als günstig, den Vorschlag einer allgemeinen Sozialabgabe zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems wieder auf die Regierungsagenda zu setzen. Berichte des nationalen Statistikamtes *Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* INSEE und der Sozialschutzkommission (*Rapport du Xe Plan de la Commission de la Protection Sociale*) unterstreichen die Notwendigkeit von Reformen. Bereits seit 1988, nach Abschluss der nationalen Wahlen, wird der Vorschlag des Sachverständigenrates der Erhebung einer proportionalen Abgabe auf alle Einkommen in den Parlamentsausschüssen evaluiert. Das Projekt wird vor allem von Claude Evin, dem damaligen Minister für Gesundheit, Sozialschutz und Solidarität, vorangetrieben. Am 3. Oktober 1990 verabschiedet das Kabinett unter Michel Rocard (*Parti socialiste* PS, Sozialistische Partei), dem damaligen Premierminister, die Einführung der CSG zur Finanzierung von Familienleistungen. Dabei werden viele Ideen der Vorläuferregierung unter Chirac (Mitte-Rechts) übernommen. Der Gesetzesentwurf wird von der Opposition, namentlich Parteien des rechten Spektrums, der Kommunistischen Partei *Parti communiste français* PCF und den Gewerkschaften (mit Ausnahme der *Confédération française démocratique du travail* CFDT) stark kritisiert. Auch der damalige Wirtschafts- und Finanzminister Pierre Bérégovoy ist kein Befürworter des Vorschlags²⁰. Am 16. November 1990

formen, aus der Befürchtung heraus, deshalb schlechter bei den Wahlen 1987 abzuschneiden (vgl. Shaughnessy 1994: 411).

- 20 Dass das Projekt CSG sehr umstritten ist, lässt sich an der Medienberichterstattung jener Zeit ablesen: Beispielsweise heißt es in der (der kommunistischen Partei PCF nahe stehenden) Zeitung *L'Humanité*, die CSG sei, so harmlos sie einigen auch erscheinen mag, „der Tropfen, der der Fass zum Überlaufen bringe“ (Boiteau 1990: 6). In einem weiteren Artikel wird sie als „abnorm, ungerecht und gefährlich“ und als eine von oben, durch die Regierung aufgedrückte Initiative kritisiert (Ivorra 1990: 2). Die satirische Wochenzeitung *Canard Enchaîné* betitelt die CSG als „Rocards neue Steuer, zubereitet in der Küche [seines Amtssitzes] Matignon“, die er um „jeden Preis“ durchsetzen möchte (o.V., *Canard Enchaîné* 1990: 2). Im gleichen Artikel wird Yves Lyon-Caen, stellvertretender Direktor des Kabinetts Rocard zitiert, der der CSG „ein politisches Desaster“ voraussagt, wenn sich neben Pierre Bérégovoy, den Gewerkschaften CGT und FO noch einige Parlamentarier gegen das Projekt stellen. Ein Mitarbeiter des Finanzministeriums unter Bérégovoy äußert an gleicher Stelle, dass das Ministerium die Einführung neuer Steuern nicht befürworte, und kritisiert, dass sie unzureichend und sehr spät über Evins und Rocards Pläne informiert worden seien. Alain Juppé prangert die CSG als „eine weitere Steuer, die eine Steuer zu viel ist“ an (Mauduit 1993: 10).

stellt Rocard das Projekt der Nationalversammlung vor. Die Partei der bürgerlichen Mitte *Union pour la démocratie française* UDF, die Vereinigung der bürgerlichen Rechten *Union pour un Mouvement Populaire* UMP und die konservative Partei *Rassemblement pour la République* RPR stellen daraufhin einen Misstrauensantrag. Drei Tage später, am 19. November 1990, verteidigt der Premier sein Projekt vor dem Parlament. Die CSG wird mit knapper Mehrheit auf den Weg gebracht, da das Misstrauensvotum mit 284 von 289 notwendigen Stimmen scheitert. Das Gesetz tritt, nach Beseitigung letzter Schwierigkeiten²¹, im Februar 1991 in Kraft (vgl. Palier 2002a: 339-340; Shaughnessy 1994: 411-414).

Die CSG wird zur Finanzierung beitragsunabhängiger Familienleistungen genutzt und direkt an die dafür zuständige Kasse CNAF abgeführt. Sie ersetzt einen Teil der Arbeitgeberbeiträge. Die Verringerung des Arbeitgeberanteils um 1,6 Prozentpunkte (von 7% auf 5,4%) wird von einer Erhöhung gleicher Größenordnung in der Alterssicherung begleitet, sodass es für die Arbeitgeberseite insgesamt nicht zu einer Verringerung des Beitragsvolumens, sondern lediglich einer Neuverteilung der zu entrichtenden Zahlungen kommt (vgl. Euzéby 1991: 646). Im ersten Jahr bringt die CSG mit einem Steuersatz von 1,1% einen Ertrag von circa 35 Milliarden Francs, von denen 26 Milliarden an die Familienkasse CNAF und aufgrund der Umschichtung 9 Milliarden an die für die Altersversicherung zuständige Kasse CNAVTS entfallen. Gleichzeitig kommt es zu einer Entlastung der Haushalte von etwa 8 Milliarden Francs, da die 1986 eingeführte Sonderabgabe von 0,4% auf steuerpflichtige Erwerbseinkommen abgeschafft und die Beitragssätze in der Altersversicherung um 0,1% gesenkt werden²² (vgl. Wenz-Dumas: 1990: 12).

21 Der Senat verweigert im Dezember 1990 seine Zustimmung zum Budget des Ministeriums für Gesundheit, Sozialschutz und Solidarität, welches die CSG als eine seiner Einnahmequellen vorsieht. Diese wird jedoch durch einen erneuten Rückgriff auf Artikel 49(3) der französischen Verfassung (*Engagement de responsabilité*) seitens der Regierung mehr oder minder „erzwungen“. Ferner reicht die Opposition Klage vor dem Verfassungsgericht ein (vgl. Shaughnessy 1994: 413).

22 Allerdings werden nicht alle Haushalte gleich stark entlastet; ganz im Gegenteil werden einige (einkommensstarke) Haushalte individuell betrachtet sogar stärker belastet, was ganz im Sinne einer sozial gerechteren Abgabe den Intentionen des Gesetzgeber entspricht (vgl. Euzéby 1991: 646).

3.4 Entwicklungsverlauf der CSG

Während der Beitragssatz in den ersten Jahren nach der Einführung unter den sozialistisch geführten Folgeregierungen konstant bleibt, beschließt die Mitte-Rechts-Regierung unter Führung von Edouard Balladur im Jahr 1993 eine Erhöhung um 1,3 Prozentpunkte auf 2,4%²³. Die neuen Einnahmen sollen der Finanzierung des neu geschaffenen Alterssolidaritätsfonds FSV (*Fonds de solidarité vieillesse*) dienen, der beitragsunabhängige Leistungen im Bereich Alter im Sinne sozialer Solidarität deckt (vgl. Palier 2002a: 340-341).

Die Jahre 1995/96 kennzeichnet eine qualitative Veränderung in der Finanzierung sozialer Leistungen: Mit dem Plan Juppé²⁴ wird die CSG auf 3,4% erhöht, um zur Finanzierung der (bis dato ausschließlich aus Beiträgen finanzierten) Grundsysteme der Krankenversicherung eingesetzt zu werden. Gleichzeitig kommt es zu einer Senkung der Krankenkassenbeiträge für Arbeitnehmer. Die von Premier Alain Juppé initiierte Reform wird ähnlich kontrovers wie die Einführung der CSG vier Jahre zuvor diskutiert: Die konservative Regierung sieht sich mit erheblichem Widerstand seitens der Arbeitnehmergewerkschaften, mit Ausnahme der CFDT, sowie Protestbewegungen von mehreren hunderttausend Demonstranten konfrontiert (vgl. Neumann: 1996b: 10; Palier 2002a: 344-345).

Seit 1998 liegt der Steuersatz für Erwerbs-, Vermögens- und Kapitaleinkommen nach einer weiteren Erhöhung durch die Regierung Jospin bei 7,5%. Lohnersatzzahlungen werden mit 6,2% besteuert²⁵. Die CSG substituiert mittlerweile fast sämtliche Arbeitnehmerbeiträge zur Krankenversicherung, beziehungsweise die entsprechenden von Ersatzleistungen oder Einkommen Selbstständiger erhobenen Beiträge; der Restbeitragssatz liegt bei 0,75% (vgl. Palier 2002a: 346,

23 Somit nutzen sie dieses neue Finanzierungsinstrument recht extensiv, obwohl sie sich seiner Einführung im Jahr 1991 widersetzen.

24 Der Plan Juppé ist ein umfangreiches Reformpaket, das neben dem Ausbau der Fiskalisierung durch Erhöhung der CSG unter anderem die Einführung einer weiteren allgemeinen, steuerähnlichen Abgabe, der CRDS, die Kompetenzerweiterung des Parlaments im Sozialsektor sowie Neuerungen in der Kranken- und Rentenversicherung vorsah. Hierauf kann im Rahmen der Bachelorarbeit jedoch nicht näher eingegangen werden. Vgl. dazu Neumann 1996b.

25 Gleichzeitig dehnt die Regierung Jospin die Bemessungsgrundlage auf fast alle steuerbefreiten Kapitaleinkommen sowie Einnahmen aus einigen Spielerträgen aus (vgl. Waquet: 2006: 2).

400). Ferner wird seit 2001 ein Ergänzungsfonds in der Alterssicherung, der *Fonds pour l'autonomie des personnes âgées*, über die CSG finanziert (vgl. Waquet 2006: 2).

Daraus ergibt sich folgende Verwendungsstruktur: 1,1% der CSG (des Beitragssatzes von 7,5% auf Erwerbseinkommen) gehen an die Familienkasse, 1,3% dienen der Mitfinanzierung beitragsunabhängiger Leistungen im Alter und 5,1% der Einnahmen werden der Krankenversicherung zugeführt (vgl. Groupe Liaison 2000: 96).

Tabelle 2: *Entwicklung des CSG-Beitragssatzes und der Finanzierungsstruktur²⁶*

	CSG/Erwerbseinkommen (Anteil in % am Bruttolohn)	Verwendete Steuern und Abgaben²⁷ (in % des PIB)	Sozialversicherungsbeiträge (in % des PIB)
1990	-	3,4	78,3
1991	1,1	4,3	77,4
1993	2,4	5,5	75,4
1995	3,4	7,1	74,3
1996	3,4	7,2	74,3
1998	7,5 ²⁸	15,8	66,3
2007	7,5 ²⁸	21,4	65,4

(Quellen: Abramovici: 1997: 321; Barbier/Théret 2009: 33; DRESS 1999: 72)

26 Das französische Sicherungssystem wird nicht ausschließlich durch Beiträge und (verwendete) Steuern und Abgaben finanziert, auch wenn aus Gründen der Vereinfachung nur diese Kategorien aufgelistet werden. Es kommen beispielsweise noch öffentliche Steuermittel hinzu.

27 Die Kategorie „Verwendete Steuern und Abgaben“ schließt neben der CSG (Anteil von etwa zwei Dritteln) weitere Sonderabgaben wie die CRDS ein (vgl. Europäische Kommission 2007: 3).

28 Die CSG wird 1991 zu einem einheitlichen Beitragssatz für alle Teilabgaben eingeführt; in den Folgejahren erhöhen sich diese jedoch unterschiedlich schnell. Heute werden Erwerbseinkommen mit 7,5% besteuert, Lohnersatzzahlungen mit 6,6%, Kapitaleinkommen mit 8,2% und Einkommen aus Spielerträgen mit 9,5% (vgl. Waquet 2006: 2).

3.5 Bilanz: Finanzierung der Sozialsicherheit nach Einführung der CSG

Heute stammen fast 20% der Ressourcen der sozialen Sicherheit aus Einnahmen der CSG (vgl. Palier 2002a: 400). Die CSG ersetzt einerseits einen Teil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile in der Finanzierung der Sozialversicherung, andererseits deckt sie versicherungsfremde Leistungen, die vom Staat zugunsten einer stärkeren Sozialkohäsion gestellt werden. Damit wird der heutige französische Wohlfahrtsstaat sowohl durch Beiträge aus Erwerbseinkommen (im Sinne einer Versicherungslogik), als auch durch allgemeine Sonderabgaben auf alle Einkommen (wie die CSG), Sondersteuern (unter anderem Tabak- und Alkoholsteuer) sowie Zuwendungen aus dem staatlichen Budget finanziert. Während 1980 nur 0,2% der Einnahmen aus Sondersteuern stammten, und Abgaben wie die CSG noch nicht bestanden, sind es mittlerweile für erstere 2,5% und letztere 24%. Die staatliche Beteiligung stieg von 1,4% auf 4,5% (vgl. Cours des Comptes 2001: 172).

Dabei variiert die Art und Verteilung der Mittel je nach Sozialzweig erheblich: Die CSG deckt über 35% der Ausgaben für Familie, Mutterschaft und Krankheit. Bezüge im Alter, bei Arbeitsunfällen und Arbeitslosigkeit entstammen dagegen zu mehr als 80% aus Beiträgen²⁹ (vgl. Cours des Comptes 2001: 172; Waquet 2006: 6).

Eine Analyse nach Financiers sozialer Leistungen zeigt, dass heute 39% der Ressourcen durch Unternehmen gestellt werden, 32% durch die Haushalte und 29% durch den Staat (vgl. Waquet 2006: 6). Insgesamt kam es durch die Einführung der CSG zu einer deutlichen Senkung des beitragsfinanzierten Anteils aus Erwerbseinkommen in der Gesamtfinanzierung des Sicherungssystems.

29 Wohnungsbeihilfen und Programme zur beruflichen (Wieder)Eingliederung sowie zur Verminderung von Armut und Ausgrenzung werden zu großen Teilen über eine dritte Finanzierungsquelle der sozialen Sicherung, öffentliche Steuermittel, finanziert.

Tabelle 3: Art und Verteilung der Mittel nach Sozialzweig im Jahr 2006

Sozialversicherungszweig (Arbeitnehmer im privaten Sektor 2006)	Sozialbeiträge	Verwendete Steuern & Abgaben: CSG	Verwendete Steuern & Abgaben: Sonstige	Staatliche Zuwendungen
Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Tod	50,30%	37,90%	10,10%	1,70%
Rente (Basis)	89,00%	-	9,20%	1,80%
Beitragsfreie Renten	-	93,00%	7,00%	-
Rente (obligatorische Zusatzrente, finanziert im Umlageverfahren)	99,80%	-	-	0,2%
Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	79,80%	-	17,00%	3,20%
Familienleistungen	58,40%	21,40%	6,60%	13,60%
Arbeitslosigkeit (Versicherung)	98,60%	-	0,70%	0,70%
Arbeitslosigkeit (Solidarität)	-	-	45,60%	54,40%

(Quelle: Europäische Kommission 2007: 1-2)

3.6. Zusammenfassung: Die wichtigsten Punkte zur CSG

- 1 Die Einführung der CSG reiht sich in eine lange Geschichte der Reformen des französischen Sicherungssystems ein: Ausweitung und Harmonisierung (1945 - Ende 1970er Jahre), kontinuierliche Beitragserhöhungen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit infolge der sich rapide ändernden Rahmenbedingungen (1970er - 1980er Jahre), sowie Einführung neuer Politikinstrumente und erste strukturelle Reformen ab 1990.
- 2 Die CSG ist eine 1991 von der Regierung Rocard eingeführte allgemeine, proportionale Sondersteuer, die an der Quelle auf sämtliche Einkommensarten erhoben wird und die Haushalte belastet.

Sie gilt aufgrund ihrer Natur als Instrument des Beveridge-Systems.

- 3 Ihr ursprünglicher Steuersatz von 1,1% wird sukzessive bis auf den heutigen Satz von 7,5% (auf Erwerbseinkommen) erhöht. Die Höhe wird jedes Jahr vom Parlament festgesetzt.
- 4 Sowohl ihre Einführung als auch ihre Ausweitung riefen Widerstände in Politik und Gesellschaft hervor. Dennoch ist sie ein All-Parteien-Instrument: Von einer durch die *Parti Socialiste* geführten Regierung geschaffen, wird ihr Beitragssatz zwei Jahre später von einer Mitte-Rechts-Regierung erhöht.
- 5 Sie gliedert sich in mehrere Sonderabgaben, die der Finanzierung der Sozialversicherungszweige Familie, Krankenschutz und Alter dienen.

4. Kontext, Motive und Diskurse der Einführung

Wie im vorherigen Kapitel angedeutet, war die Einführung der CSG umstritten: Während einige Entscheidungsträger sie als „finanz- und steuerpolitisches Instrument der Zukunft“ feierten (Normand 1993: 20), wurde sie von ebenso vielen kritischen Stimmen begleitet. Dieses Kapitel widmet sich der Darstellung des Kontextes, in den sich ihre Entwicklung einbettet, um in einem zweiten Schritt die Motive der Reform zu erläutern. Ziel ist zu erklären, wie die Einführung der CSG trotz ihres scheinbaren Widerspruchs mit dem Bismarck-System möglich war.

4.1 Ein Blick hinter die Kulissen: Externe und interne Kontextbedingungen

Der erste Ölschock 1973 stellt weltweit das Ende einer Phase stabiler Expansion der Volkswirtschaften, unter anderem gekennzeichnet durch annähernde Vollbeschäftigung und gut gefüllte Kassen der Sozialversicherung, dar. Geringeres oder gar rückläufiges und ungleichmäßigeres Wirtschaftswachstum, die dadurch stagnierenden beziehungsweise sinkenden Einnahmen des Sozialschutzes sowie die krisenbedingt steigende Nachfrage sozialer Leistungen führen zu einer permanenten finanziellen Anpassungskrise des Wohlfahrtsstaates bis auf den heutigen Tag³⁰ (vgl. Uterwedde 2006: 292).

Tabelle 4: Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Sozialausgaben im Vergleich zum Volkseinkommen (in %)

	Sozialleistungen	Volkseinkommen
1979-1983	4,1	0,1
1983-1990	2,8	2,9
1990-1993	3,6	0,0
1970-1993	4,5	2,3

(Quelle: Amrouni et al 1995: 1)

30 Die Steigerungsraten der Ausgaben liegen seit der ersten Wirtschaftskrise merklich über den Wachstumsraten des BIP, sodass sich der Staat mit einem zu geringen Steuer- beziehungsweise Beitragsaufkommen konfrontiert sieht.

Das Finanzierungsproblem, in den Medien als „*trou de la Sécurité Sociale*“ (Palier 2002a: 190), Finanzierungsloch, polemisiert, wird zusätzlich durch die auf das Arbeitskräfteangebot zielende Strategie des *welfare without work*, der sozialen Sicherheit ohne Beschäftigung, verstärkt. Die französische Regierung versucht im Zuge der einsetzenden Deindustrialisierung der 1970er Jahre, einige Gruppen der Erwerbsbevölkerung gezielt vom Arbeitsmarkt fernzuhalten, um so der steigenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken³¹ (vgl. Esping-Andersen 1996: 68). Die Diskrepanz zwischen Ausgaben, die in Frankreich 2,3 Prozentpunkte höher als im EU-Durchschnitt ausfallen, und Einnahmen ist in den Sozialversicherungszweigen Krankenschutz, Alter und Arbeitslosigkeit besonders markant. Sie gelten als Hauptverursacher des Defizits (vgl. Lechevalier 2004: 219).

Frankreich liegt mit Steigerungsraten von durchschnittlich 4% (im Vergleich zu Deutschland mit 1,6%) weltweit auf Platz drei der Ausgaben für den Krankenschutz. Als Gründe werden in der Literatur eine verbesserte Versorgung der Bevölkerung aufgrund medizinischer und technischer Innovationen sowie die älter werdende Bevölkerung angeführt. Die steigende Lebenserwartung (derzeit bei circa 77 Jahren für Männer und 84 Jahren für Frauen liegend) erhöht die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen; 50% der auf den Gesamtzyklus entfallenden medizinischen Leistungen werden in den letzten Monaten des Lebens in Anspruch genommen (vgl. Hirsch 1994: 60-61; Lechevalier 2004: 215). Der demographische Wandel ist eine weitere Hauptursache der Defizite in der Alterssicherung: Der rapide Anstieg der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung – Statistiken zeigen eine Verdoppelung der Anzahl der über 75-Jährigen und eine Vervierfachung der Zahl der über 85-Jährigen zwischen 1950 und 1990 in Frankreich (vgl. Join-Lambert 1995: 29) – gefährdet die finanzielle Nachhaltigkeit

31 Zu den Maßnahmen gehören Vorruhestandsregelungen für ältere Beschäftigte, längere Ausbildungs- und Studienzeiten für Jugendliche oder Anreize für (gering qualifizierte) Frauen, beispielsweise in Form eines großzügigen Arbeitslosengeldes, keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Durch eine Reduzierung der Arbeitszeit soll das Problem der Arbeitslosigkeit bewältigt werden. Damit wird allerdings die Bilanz Erwerbstätige im Vergleich zu Nichterwerbstätigen beziehungsweise das Verhältnis Beitragszahler zu Leistungsempfängern von einem budgetären Gesichtspunkt aus gesehen künstlich verschlechtert. Erst ab Ende der 1980er Jahre vollzieht die französische Regierung den Wandel zu einer aktiven (und damit finanziell weniger belastenden) Arbeitsmarktpolitik (vgl. Palier 2004: 36-37).

des Systems³². Die traditionell pronatalistische Politik des französischen Staates kann die Alterung der Bevölkerung im Vergleich zu seinen Nachbarländern etwas abmildern: Trotz fallender Geburtenraten sind diese mit durchschnittlich 1,80 Kindern die höchsten EU-weit (vgl. Hantrais 1996: 57-58).

Die Kostenexplosion im Bereich des Arbeitslosenschutzes, 1960 noch bei 1% der Gesamtausgaben in der sozialen Sicherung und 1992 bereits bei 7,5% liegend, ist Ausdruck des rapiden Anstiegs struktureller Arbeitslosigkeit. In einem arbeits- und beitragsbezogenen System wie dem französischen wirken sich steigende Arbeitslosenquoten direkt auf das Sozialsystem aus (vgl. Hirsch 1994: 130). Mit Ende der Ära der Industriegesellschaft und des Fordismus, gekennzeichnet durch stabile Erwerbsbiographien und über das Arbeitsleben hinweg ansteigende Löhne, sowie der Entwicklung und Ausweitung des hoch technisierten tertiären Sektors, werden vor allem nicht oder niedrig Qualifizierte beziehungsweise einfache Angestellte und Arbeiter vom Arbeitsmarkt verdrängt (vgl. Esping-Andersen 1996: 76-77).

Allgemein weist Frankreich im internationalen Vergleich relativ geringe Beschäftigungsquoten auf: Arbeitslosenquoten von bisher ungeahnten Dimensionen, zwischen 15% und 20% in den 1990er Jahren, mit Langzeitarbeitslosigkeitsquoten von 40% und einer Jugendarbeitslosigkeit von 22%, zählen zu den höchsten europaweit (vgl. Smith 2005: 11). Die mäßige Beschäftigungsbilanz, die wesentlich schlechter als im skandinavischen und anglophonen Raum ausfällt, ist laut Scharpf auf die institutionelle Ausgestaltung des kontinentaleuropäischen Systems zurückzuführen. Neben dem Finanzierungsmodell wird ein gering entwickelter Sektor sozialer Dienstleistungen, der traditionell durch die Familie abgedeckte Tätigkeiten (Kinderbetreuung, Pflege) übernehmen und dadurch Beschäftigungsanreize für Frauen setzen könnte, als Ursache hoher Erwerbslosenquoten gesehen. Ferner gilt das konservativ-korporatistische Modell als nicht in der Lage, genügend Beschäftigungsverhältnisse in einheimischen Dienstleistungsbranchen, wie Hotelwesen und Gastronomie, Einzelhandel, sozialen

32 Das französische Modell beruht auf der Prämisse, dass ein männlicher Alleinverdiener durchschnittlich 40 bis 45 Jahre einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachgeht und danach aufgrund nicht allzu hoher Lebenserwartung in eine relativ kurze Rentenzeit eintritt. Der heutige Erwerbstätige zahlt jedoch etwa 15% weniger in die Kassen ein als noch in den 1950er Jahren und erhält bis zu 30% mehr an Leistungen (vgl. Esping-Andersen 1996: 76-78).

Diensten oder Anstellungen in Privathaushalten, zu generieren (vgl. Scharpf 2000: 106; Scharpf: 1997: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-7/wp97-7.html>). Des Weiteren erschwert die zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in Normalarbeitsverhältnisse (unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit durchschnittlichem Einkommen) und atypische Beschäftigungsformen (Zeit- und Teilzeitarbeit, zeitlich befristete Verträge, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, prekäre Arbeitsverhältnisse mit geringer Entlohnung) Arbeitnehmern des sekundären Segments den Erwerb sozialer Ansprüche. Eine beträchtliche Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist zu beobachten; sie stellen etwa ein Drittel aller Arbeitsplätze und 70% der Neueinstellungen dar - unter anderen aufgrund der personal-politischen Ausrichtung französischer Unternehmen auf externe Flexibilisierung. In Folge der zunehmend instabilen Erwerbsbiographien erhalten circa 40% der heutigen Arbeitslosen keinen Zugang zu den Leistungen der traditionellen Arbeitslosenversicherung (vgl. Join-Lambert 1995: 33; Uterwedde 2006: 237)³³.

Tabelle 5: Ende des traditionellen Familienmodells?

Sozio-kulturelle Indikatoren	1965	1990
<i>Heiratsrate</i>	7,10%	5,1%
<i>Scheidungsrate</i>	0,70%	1,90%
<i>Geburtenrate</i>	2,84%	1,73%
<i>Geburtenrate von außerehelich geborenen Kindern</i>	6,1%	31,8%

(Quelle: George 1996: 188)

Neben dem Wandel der Altersstruktur und des Arbeitsmarktes kennzeichnet eine zunehmende Pluralisierung der Familienformen die letzten Jahrzehnte. Die Zahl Alleinerziehender erhöht sich zwischen 1990 und 2004 um 16%; auch die Zahl nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften

33 In einem System, in dem der Zugang zu sozialen Rechten an die Berufstätigkeit gebunden ist, schränkt jede partielle, diskontinuierliche, prekäre beziehungsweise fehlende Einbindung in den Arbeitsmarkt den Zugang des Einzelnen zur sozialen Sicherung ein; je ungünstiger die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind, desto wahrscheinlicher ist der Ausschluss vom traditionellen bismarckschen Sozialsystem (vgl. Neumann 2004: 10-11).

ten sowie die Scheidungsraten wachsen stetig. Ferner wandeln sich Rolle und Status der Frau in der Gesellschaft. Es kommt zu einer immer stärkeren Feminisierung der Erwerbstätigkeit, die durch entsprechende Maßnahmen wie den Ausbau an Betreuungsangeboten ab den 1970er Jahren staatlich unterstützt wird (vgl. Lechevalier 2004: 243). Das französische System, das primär auf den Schutz traditioneller Familienformen ausgerichtet ist, sieht sich folglich mit neuen Herausforderungen konfrontiert.

Die steigende internationale Verflechtung der französischen Wirtschaft im Zuge der Globalisierung³⁴ erhöht den ökonomischen Wettbewerb und schränkt die Spielräume nationaler Regierungen, beispielsweise in der Geld- oder Konjunkturpolitik, signifikant ein. Indirekt geraten damit auch die sozialen Sicherungssysteme unter Anpassungsdruck. Zum einen verfügen sie nicht mehr über die gesamte Palette geld- und finanzpolitischer Instrumente, um Defiziten zu begegnen. Zum anderen werden Lohnnebenkosten wie Sozialversicherungsbeiträge im weltweiten Standort- und Unternehmenswettbewerb zu einem wichtigen Kostenfaktor³⁵. Die Gefahr eines *race to the bottom* entsteht, um mit Billiglohnländern, die über einen komparativen Kostenvorteil verfügen, mithalten zu können. Infolge des erstarkenden Lohnstückkostenwettbewerbs werden hohe Arbeitgeberanteile als Hindernis zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Ursache von Massenarbeitslosigkeit (die Geringqualifizierte und Beschäftigte bestimm-

34 Das Phänomen der Globalisierung umfasst neben der Internationalisierung der Wirtschaft (neue, globale Handels-, Finanz-, Arbeitskräfte- und Produktionsströme, Herausbildung transnationaler Konzerne, Intensivierung des Außenhandels) die zunehmende Einbindung in supranationale Strukturen wie die Europäische Union oder Internationale Organisationen (und damit die Abgabe bestimmter Souveränitätsrechte des Nationalstaates an die übergeordnete Ebene) sowie eine Universalisierung kultureller Werte und Normen. Wohlfahrtsstaatliche Regime entstanden jedoch im historischen Verbund mit dem modernen Nationalstaat. Aufgrund ihrer Ausrichtung auf die Struktur weitestgehend geschlossener Volkswirtschaften sind sie auf nationale Problemlagen zugeschnitten. An durch die Globalisierung hervorgerufene Anforderungen wie das Auftreten neuer sozialer Risiken oder die geringer werdenden Spielräume nationaler Politik zur Behebung dieser sind sie dementsprechend wenig adaptiert (vgl. Heinze et al 1998: 40; Palier/Sykes 2001:3).

35 Das konservativ-korporatistische Regime baut auf dem keynesianischen Paradigma auf: Sozialbeiträge sind zwar Kosten für Arbeitgeber, regen aber gleichzeitig in Form einer indirekten Entlohnung der Arbeitnehmer beziehungsweise als Lohnersatz Einkommen für Kranke, Ältere oder Arbeitslose den Konsum der Haushalte an. Über die verstärkte Nachfrage tragen sie aufgrund der Ausweitung der Produktion zum Wirtschaftswachstum bei. In einer offenen Ökonomie verliert die Binnennachfrage jedoch an Bedeutung; Kosten des Sozialschutzes werden auf dem Weltmarkt zu einem wichtigen Kostenfaktor (vgl. Parienty 2006: 29).

ter Bereiche des Sektors mit niedriger Produktivität besonders trifft) empfunden, auch wenn die ursächliche Beziehung zwischen Globalisierung und Arbeitslosigkeit wissenschaftlich noch nicht genügend ausgeleuchtet ist (vgl. Heinze et al 1998: 40; Parienty 2006: 28). Autoren wie Scharpf führen Frankreichs mäßige Beschäftigungsbilanz eher auf niedrige Performanzen des einheimischen, größtenteils vor ausländischer Konkurrenz geschützten Dienstleistungssektors (deren Ursache wiederum in der institutionellen Gestaltung des kontinental-europäischen Modells zu finden ist) denn auf einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen zurück (vgl. Scharpf 1997: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-7/wp97-7.html>).

Allerdings sollten sich Vergleiche der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs auf die Europäische Union konzentrieren, da das Land zwei Drittel seiner Geschäfte auf dem europäischen Markt tätigt, und damit hauptsächlich mit Unternehmen aus Europa in Konkurrenz steht (vgl. Duthilleul 2007: 24). Die zunehmende europäische Einbindung, beispielsweise in Form des gemeinsamen Binnenmarktes oder der Wirtschafts- und Währungsunion mit gemeinsamer Währung, die die Einhaltung der Maastricht-Kriterien sowie des Wachstums- und Stabilitätspakts verlangt, grenzen die Handlungsspielräume nationaler Regierungen ein. Eine antizyklische Ausgabenpolitik (zur Stärkung der Kaufkraft) lässt sich nicht mit den neuen Zielen eines konsolidierten Haushaltes und niedriger Inflation vereinbaren. Sozialkosten werden neben Löhnen und Steuern wie auf globaler Ebene zu einem wichtigen Standortfaktor, da Wettbewerbsverschiebungen nicht mehr über Währungsabwertungen oder Aufwertungen ausgeglichen werden können. Im so genannten System der Wettbewerbsstaaten steht nationale Lohnpolitik in Konkurrenz zu der Lohnpolitik anderer Mitgliedsstaaten. Ferner gewinnt die europäische Ebene durch entsprechende Regelungsbefugnisse in vielen Politikbereichen, so auch der Sozialpolitik, zunehmend an Bedeutung, auch wenn sie hier nur begrenzt direkte Zuständigkeiten besitzt (vgl. Baum-Ceisig et al 2007: 224, 242, Palier 2002a: 213-214). Experten sehen in der CSG beispielsweise eine „notwendige Modernisierung des französischen Steuersystems in einer Perspektive der europäischen Harmonisierung“ (vgl. Bregman 1997: 488).

Nicht zuletzt leiten Globalisierung und europäische Integration das Ende des nachfrageorientierten Keynesianismus ein: Sowohl der

Weltmarkt als auch der EU-Binnenmarkt sind durch marktwirtschaftliche Grundsätze, das heißt freien Wettbewerb (Deregulierung und Flexibilisierung), zyklische Geldpolitik (mit dem Ziel einer geringen Schuldenstandsquote, niedriger Inflation und Zinssätze) sowie beschäftigungsfreundliche beziehungsweise angebotsorientierte Politiken, geprägt (vgl. Palier 2006: 111). Sie treiben die Liberalisierung der französischen Wirtschaftspolitik voran, deren Ausrichtung sich auch in der Sozialpolitik niederschlägt.

4.2 Veränderte Rahmenbedingungen und neue soziale Risiken: Der französische Sozialstaat unter Anpassungsdruck

Die Veränderungen der Beschäftigungsbiographien, der Alters- und Familienstrukturen sowie der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen zu neuen Bedürfnissen der Leistungsempfänger; es kommt zu einer Ausweitung des Spektrums sozialer Risiken. In der Folge werden immer stärkere Diskrepanzen zwischen existierenden Programmen und der an den Sozialstaat gerichteten Nachfrage sichtbar. Stellvertretend kann die Situation der Armut und sozialen Ausgrenzung angeführt werden. Sie wird durch René Lenoirs 1974 erschienenes Buch *Les Exclus*, „Die Ausgegrenzten“, in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt; Analysen der *nouvelle pauvreté*, der neuen Armut, häufen sich. Auch wenn es sich hierbei um kein neuartiges Phänomen handelt, vergrößert sich das Ausmaß durch den industriellen Wandel, die steigende Massenarbeitslosigkeit sowie die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft³⁶ beachtlich (vgl. Delalande 1992: 62-63). Der traditionelle französische Wohlfahrtsstaat deckt die Situation sozialer Ausgrenzung indes nicht ab. Die Bedürftigsten, die schon lange ihren Arbeitsplatz verloren oder nie gearbeitet haben, fallen durch das soziale Sicherungsnetz. Er wird deshalb von seinem Konstruktionsprinzip (Bindung des Zugangs sozialer Rechte an die Berufstätigkeit) immer weniger in der Lage gesehen, eine Schutzfunktion für die Gesamtbevölkerung, und dabei insbesondere für die sozial Schwächsten, zu übernehmen (vgl. Neumann 1996a: 12).

36 Dies schließt sowohl den Rückgang traditioneller Familienformen und sozialer Solidarität ein, als auch das Verschwinden homogener gesellschaftlicher Gruppen wie zum Beispiel der Arbeiterklasse, deren Mitglieder sich allesamt mit gleichen sozialen Problemlagen konfrontiert sehen und damit nach einem einheitlichen Schema abgesichert werden können.

Die institutionelle Ausgestaltung des kontinentalen Modells führt zu einer Spaltung beziehungsweise Polarisierung der Gesellschaft: Auf der einen Seite befinden sich die qua Versicherung geschützten Insider, auf der anderen Seite die außerhalb des Systems stehenden Outsider (vgl. Palier 2004: 45). Die Folge sind steigende soziale Ungleichheit und eine Zweiteilung des Wohlfahrtsstaates in das traditionell beitragsgestützte Regime mit hohem Schutzniveau für die Erwerbsbevölkerung auf der einen, und das staatliche, minimalversorgende Solidarsystem à la Beveridge für die an den Rand der Gesellschaft Gedrängten auf der anderen Seite³⁷. Der steuerfinanzierte Sektor vergrößert sich erheblich³⁸ (vgl. Palier 2006: 221). Es bildet sich eine neue Stratifikation der Gesellschaft nach Anfälligkeit für die neuen sozialen Risiken, und nicht mehr wie ursprünglich nach Beruf, heraus. Der Grad der gesellschaftlichen Inklusion beziehungsweise des gesellschaftlichen Ausschlusses des Einzelnen ist stark von seiner Position auf dem Arbeitsmarkt abhängig (vgl. Neumann 2004: 10-11).

Im Zuge der Entwicklung neuer sozialer Risiken hat sich auch das Konzept der Solidarität³⁹, welches in der französischen Sozialpolitik einen zentralen Stellenwert innehat, gewandelt: Eine stärkere Hinwendung zum nationalen, universellen Solidarprinzip ist zu beobachten. Bereits seit seiner Einführung ruht das französische Sozialsystem auf zwei Säulen: dem Äquivalenzprinzip der Sozialversicherung, auf Grundlage der *solidarité professionnelle*⁴⁰, der beruflichen Solidari-

37 Die Spaltung wird durch die Reformunfähigkeit Frankreichs verstärkt, da sie die Schaffung von Arbeitsplätzen unter Globalisierungsbedingungen erschwert und damit die Zahl der Outsider weiter erhöht (vgl. Esping-Andersen 1996: 80). Besonders im nationalen Service-sektor gelten konservativ-korporatistische Systeme als unfähig, ausreichend Arbeitsplätze zu generieren (vgl. Scharpf 1997: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-7/wp97-7.html>).

38 Hierbei gilt es zu beachten, dass der staatliche Sektor die Sozialversicherung nicht ersetzt, sondern nur ergänzt (vgl. Palier 2002a: 310).

39 Jedem wohlfahrtsstaatlichen Regime ist ein spezifisches Muster institutionalisierter Solidarität inhärent, das kulturell, durch normative Gestaltungsvorstellungen und Ideen, bedingt ist (vgl. Bode 1999: 34). Es ist Faktor gesellschaftlicher Integration und Ausdruck sozialer Interdependenz sowie gesellschaftlichen Kollektivbewusstseins. Allerdings gilt die genaue Definition des Konzepts der Solidarität in der Wissenschaft als umstritten und unklar (vgl. Hirsch 1994: 19; Bode 1999: 57). Für eine ausführliche Analyse der französischen Wohlfahrtskultur vgl. Bode 1999.

40 Die arbeitnehmerzentrierte Sozialversicherung in der Hand der Sozialpartner zielt auf Sicherheit für die Erwerbsbevölkerung; durch Kollektivierung der Vorsorge, horizontale Umverteilung der Risiken zwischen homogenen Berufsgruppen und Versicherung auf Gegenseitigkeit, um soziale Problemlagen, deren Auftreten zufällig und unberechenbar ist, abzufangen (vgl. Bode 1999: 60-61).

tät, und der Fürsorge im Sinne des nationalen gesellschaftlichen Zusammenhalts, der *solidarité nationale* (vgl. Béland/Hansen 2000: 49-51). Fürsorgeleistungen werden in Anknüpfung an das karitative Sozialmodell der Kirchen, das Gebot der Nächstenliebe und eine moralische Verpflichtung der Gesellschaft gegenüber ihren schwächsten Mitgliedern in Form altruistischer, einseitiger Hilfestellungen vom Staat zur Verfügung gestellt. Im Bedarfsfall soll jeder Bürger im Sinne des *social citizenship* gleichen Zugang zu Leistungen haben. Die Idee einer Eingliederung der Ausgegrenzten in die Gemeinschaft, in der sie voraussetzungslos gleichberechtigt sein sollten, geht auf die Französische Revolution 1789, die bürgerliche Aufklärung sowie zum Teil auf den politischen Katholizismus zurück. Damit hat das Konzept der Sozialhilfe in Frankreich aufgrund des landeseigenen Entstehungshintergrundes eine spezifische Ausformung erfahren: die des Prinzips einer universalistischen Staatsfürsorge, der *assistance publique*. Der Staat, als Vorsorgestaat, übernimmt eine Korrekturfunktion. Er ist für den sozialen Ausgleich und für die Gewährleistung sozialer Chancengleichheit verantwortlich. Dies sind Staatsziele mit verfassungsrechtlicher Grundlage, die durch eine interventionistische, zentral geleitete Politik erreicht werden sollen. In der Literatur wird auch vom Modell der republikanischen Solidarität gesprochen⁴¹ (vgl. Bode 1999: 76-88, 126, 231).

Zusammenfassend sieht sich der französische Sozialstaat bismarckscher Ausprägung mit drei Problemen konfrontiert, welche die Effizienz und Legitimität des Systems in Frage stellen. Erstens fällt der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Frankreich dramatischer als in steuerfinanzierten Sozialsystemen aus, da eine direkte Abhängigkeit der Finanzierungsspielräume der sozialen Sicherung vom (sich zusehends verringernden) arbeitsbezogenen Beitragsaufkommen besteht.

41 Aufgrund der in Kapitel 4.1 geschilderten Entwicklungen hat sich die französische Sozialpolitik seit zwei Jahrzehnten verstärkt dem Problem der sozialen Ausgrenzung in allen ihren Dimensionen (unter anderem materielle Armut, Isolierung, Segregation) angenommen, um weiterhin ihrer Aufgabe der Wahrung des allgemeinen gesellschaftlichen Zusammenhalts gerecht zu werden. Neben der Ausweitung der Sozialfürsorge werden neue Leistungen wie das Wiedereingliederungseinkommen RMI, der Alterssolidaritätsfonds FSV oder der universelle Krankenschutz CMU geschaffen. Der Staat sorgt im Sinne moralischer Solidaritätsgrundsätze für die Ausgegrenzten; allerdings häufig nur in Form einer bedürftigkeitsgeprüften Grundversorgung (vgl. Neumann 1996a: 12; Rosanvallon 1995: 9-10). Indem er diese aktive Rolle in der Gestaltung der Sozialpolitik übernimmt, entfernt er sich zunehmend vom Bild eines passiven Sozialstaates, des „*État passif-providence*“ (Palier 2002a: 297), das ihm seit der Nachkriegszeit anhaftet.

Zweitens werden die hohen Sozialabgaben für Arbeitgeber als Auslöser beziehungsweise Katalysator für die Massenarbeitslosigkeit gesehen, da sie die Lohnkosten in die Höhe treiben und die Wettbewerbsfähigkeit verringern (auch wenn dieser Zusammenhang wissenschaftlich nicht eindeutig belegt ist). Drittens verstärkt das beruflich gegliederte System die Marginalisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen; es kommt zu einer Dualisierung. Je nach Sozialversicherungszweig sind diese Tendenzen stärker oder schwächer ausgeprägt. Sie kommen vor allem in den (größtenteils beitragsfinanzierten) Bereichen Krankenschutz, Alterssicherung und Arbeitslosenversicherung zum Tragen. Politische Maßnahmen zur Lösung der Probleme wie Beitragserhöhungen erweisen sich als kontraproduktiv. Ferner werden die Mitbestimmungsrechte der Sozialpartner zunehmend als Hindernis für effektive Kostenkontrolle und die Durchsetzung notwendiger Reformen gesehen. Die angeführten Beobachtungen scheinen die These des historischen Institutionalismus zu bestätigen, dass sich die Krise des französischen Wohlfahrtsstaates ab den 1970er Jahren auf seine spezifische institutionelle Ausgestaltung zurückführen lässt.

4.3 Rechtfertigungsnarrative für den Einsatz eines Finanzierungsinstruments aus dem Beveridge-Repertoire

Im Licht der bisherigen Ausführungen zu den Pfadabhängigkeiten des französischen Systems und der allgemeinen Opposition der Bevölkerung gegenüber dessen Fiskalisierung stellt sich die Frage, wie es zu einem grundlegenden Wandel des Finanzierungsmodus, zumindest in Teilbereichen der sozialen Sicherung, kommen konnte. Alle bis Ende der 1980er Jahre eingeführten Reformen versuchen den zu Beginn des Kapitels beschriebenen Veränderungen mit Instrumenten aus dem Repertoire des Bismarck-Systems Herr zu werden. Wie gestalten sich die Triebkräfte für die Einführung einer Sondersteuer à la Beveridge im Jahr 1991?

Die Befürworter der CSG greifen auf vier Argumentationsstränge zurück, um die Notwendigkeit der Einführung dieses neuen Finanzierungsinstruments zu begründen: Erstens stellen sie die Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage als logische Konsequenz der Ausweitung des Sozialschutzes auf Bereiche, die nicht an den beruflichen Status gebunden sind, dar. Die Entwicklung neuer sozialer Risiken, die nicht

mehr nur die Erwerbstätigen gefährden, sondern existenzielle Risiken für die Gesamtbevölkerung darstellen, erfordern die Schaffung zusätzlicher Leistungen, die dem Prinzip der nationalen Solidarität entspringen. In der Bevölkerung steigt aufgrund zahlreicher themenspezifischer Expertenberichte die Sensibilität für die Unterversorgung eines Teils der Gesellschaft; das versicherungsbasierte Modell scheint den neuen Ansprüchen der Gesellschaft nicht länger gerecht zu werden. Versicherungsfremde Leistungen mit universeller Reichweite aus Beiträgen zu finanzieren, erscheint jedoch inkohärent; die Finanzierung über eine Sondersteuer dagegen sachlich schlüssig (auch wenn ihr Volumen nicht ausreicht, um alle Solidarausgaben zu decken). Die CSG gilt als eine sozial gerechtere Abgabe⁴², da sie auf alle Einkommensarten erhoben wird, anstatt einseitig Erwerbseinkommen zu belasten. Soziale Ausgrenzung, von führenden Intellektuellen wie Pierre Rosanvallon als das zentrale gesellschaftlichen Problem identifiziert und ab den 1970er Jahren einflussreiches Paradigma in der Politik, wird somit zur ideologischen Rechtfertigung der Reformnotwendigkeit (vgl. Béland 2007: 131; Bode 1999: 234; Rosanvallon 1995: 79-81). Ferner wird die CSG als ein gerechteres Finanzierungsinstrument der sozialen Sicherung betrachtet, da sie den degressiven Charakter des Beitragssystems abmildert. In einer von der Regierung veröffentlichten Broschüre, die den Effekt der CSG auf Haushaltseinkommen verschiedener Höhe darstellt, heißt es, dass die CSG die monatlich zu entrichtenden Sozialabgaben des Haushaltes senke, wenn der Bruttolohn 15.000 Francs pro Monat nicht überschreite. Erst ab monatlichen Einkommenshöhen von 18.000 bis 20.000 Francs erhöhe sich die Gesamtlast der von einem Haushalt zu entrichtenden Sozialabgaben. Sie entlastet in erster Linie Niedriglohnbezieher, die im bisherigen Abgabensystem prozentual stärker belastet wurden⁴³. Durch die CSG soll eine gewisse Gleichheit beziehungsweise Gerechtigkeit zwi-

42 Während der Konzeptionsphase wurde deshalb die symbolische Betitelung *Contribution Sociale de Solidarité*, Sozial- beziehungsweise Solidaritätsbeitrag, in Erwägung gezogen (vgl. Bregman 1997: 482).

43 Beiträge sind im Gegensatz zur CSG steuerlich absetzbar. Des Weiteren waren sie lange Zeit nach oben plafoniert (das heißt sie wurden nur bis zu bestimmten Obergrenzen erhoben); alle darüber liegenden Erwerbseinkommen wurden mit dem gleichen Beitragssatz wie denjenigen des Schwellenwertes belastet. Im Zuge der Reformen Ende 1989 bis 1991 wurden diese Höchstgrenzen aufgehoben, sodass die zu entrichtenden Beiträge heute progressiv je nach Einkommenshöhe kalkuliert werden (vgl. Conseil des Impôts: 1995: 118).

schen den Haushalten in Bezug auf die zu entrichtenden Abgaben hergestellt werden (vgl. Bregman 1997: 486; Shaughnessy 1994: 405, 414). Folglich wird die Einführung der CSG von den politischen Entscheidungsträgern als „*réforme de justice sociale*“, Reform der sozialen Gerechtigkeit (Bregman 1997: 488), „*économiquement nécessaire et politiquement juste*“, wirtschaftlich notwendig und politisch gerecht (Bregman 1997: 486), beziehungsweise „*très redistributive*“, sehr stark umverteilend (Bregman 1997: 489), dargestellt.

Zweitens, so heißt es in einer Presserklärung der Regierung vom 28.09.1990, sei die CSG „*plus démocratique*“, demokratischer (Bregman 1997: 488), da sie die institutionelle Ausgestaltung der Sozialversicherungszweige Familie, Gesundheit und Alter verändere. Der Beitragssatz wird nunmehr jedes Jahr neu vom Parlament, der „Stimme des Volkes“, festgesetzt und nicht länger, wie in der Sozialversicherung Tradition, durch die Sozialpartner ausgehandelt.

Drittens wird die CSG als Lösungsstrategie zur Behebung des Defizits in der Sozialversicherung dargelegt. Die finanzielle Krise des französischen Wohlfahrtsstaates wird seit den 1970er Jahren in zahlreichen Regierungsberichten und Studien analysiert und neue Finanzierungsmethoden wie die Erhebung einer Abgabe auf alle Einkommen werden entworfen⁴⁴. Insbesondere seit der Hinwendung der Wirtschaftspolitik zu liberalen Paradigmen steht die Konsolidierung des Haushalts weit oben auf der Regierungsagenda und verdrängt das langjährige Staatsziel der Schaffung von Arbeitsplätzen durch eine Ankurbelung der Nachfrage (vgl. Palier 2002a: 172-175). Ab Ende der 1980er Jahre wird das so genannte *trou de la Sécu* im Gegensatz zum Defizit im Staatshaushalt, welches wesentlich größere Ausmaße annimmt, regelrecht dramatisiert, um die Sanierungspläne der Regierung zu legitimieren. Die finanzielle Situation „zwingt“ die Regierung zur Ergreifung von Maßnahmen, die zu Veränderungen auf Einnahme- und Ausgabenseite führen; diese „drängen sich auf“ (Palier 2002a: 366). In den Diskursen der Sozialminister jener Zeit lässt sich ein immer wiederkehrendes Schema erkennen: Erst würdigen sie die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates, der ihrer Meinung nach Teil des Wesens der europäischen Zivilisation ist, in blumigen Metaphern. Dann erinnern sie an die finanziellen Schwierigkeiten, die die Gefahr

44 Für eine kurze Darstellung der Inhalte der Berichte zur Reform der Finanzierungsstruktur vgl. Euzéby 2000.

der Implosion beziehungsweise des Untergangs des Systems heraufbeschwören. Die ergriffenen Reformen dienten deshalb der Rettung der sozialen Sicherung, dem sich Bevölkerung und Regierung verbunden fühlen, so der dritte Schritt der Argumentation (vgl. Palier 2002a: 196-197, Smith 2005: 58). Allerdings wird das Defizit von den am Reformprozess beteiligten Akteuren unterschiedlich wahrgenommen: Während es die Regierung als Folge der wachsenden Schere zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben präsentiert, sehen die Gewerkschaften die Ursache in den durch Beiträge finanzierten „*charges indues*“ (Palier 2005b: 11), versicherungsfremden Leistungen, deren Umfang stetig wächst. Die Einführung der CSG kann deshalb als Teil eines Kompromisses zwischen Gewerkschaften und Regierung gesehen werden, Leistungskürzungen zur Schaffung finanzieller Nachhaltigkeit (Bestreben der Regierung) um den Preis einer engeren Anbindung des Leistungsvolumens an den Beitragsumfang sowie einer klareren Trennung der Zuständigkeiten (Intention der Sozialpartner) zu erreichen. Versicherungsfremde Leistungen sollen nunmehr aus der Staatskasse finanziert werden, denn nur so kann nach Auffassung der Sozialpartner zum Erhalt der Sozialversicherung beigetragen werden. Die Einführung der CSG basiert auf dem Wunsch, deutlich zwischen Solidarleistungen und beitragsbasierten Leistungen unterscheiden zu können (vgl. Duthilleul S.12-15, 42; Palier 2005b: 12).

Viertens beruft sich die Regierung auf den negativen Effekt der hohen Sozialkosten, der die Wirtschaft belastenden *charges sociales*. Sie verringern im allgemeinen Kontext der Globalisierung und Europäisierung die Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs und behindern die Schaffung von Arbeitsplätzen. Folglich seien sie für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich, so der Diskurs. Nahezu jeder Bericht der Regierung oder ihrer Experten jener Zeit betont die Notwendigkeit, die Höhe der Sozialabgaben zu senken; „*faire baisser le poids des cotisations sociales*“ (Palier 2002a: 323) wird zum geflügelten Wort. Sie ebnen den Weg für die Einführung der CSG, indem sie das Bestreben der Regierung, das System zu transformieren, durch entsprechende Analysen legitimieren. Gleichzeitig verfestigen sie die landläufige Meinung, das soziale Sicherungssystem sei nicht länger Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern Bremse diese. Sozialbeiträge werden nunmehr als Bürde denn als zeitlich versetzter Lohn empfunden.

den (vgl. Palier 2000a: 127-28, 332; Palier 1995: 680). Traditionelle Methoden zur Behebung der Finanzierungsschwierigkeiten wie die Erhöhung der Beiträge erscheinen nicht länger als tragfähige Lösung; die Internationalisierung der französischen Wirtschaft impliziert nach Auffassung der Befürworter die zwingende Notwendigkeit, den Umfang der im internationalen Vergleich zu hohen Lohnnebenkosten zu begrenzen. Sie berufen sich dabei in ihrer Forderung nach einer Senkung des Arbeitgeberanteils an der Finanzierung der sozialen Sicherung auf Statistiken der EU und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD: Fast 80% Beitragsfinanzierung in Frankreich gegenüber 10% in Dänemark, 42% im Vereinigten Königreich und 70% in Deutschland seien deutlich zu hoch. Ferner wachse die Zahl der Arbeitsplätze in Frankreich zwischen 1983 und 1991 jährlich im Durchschnitt lediglich um 0,5%, während sich die Zuwachsraten der Europäischen Union und der USA um 1,7% und Japans um 1,3% bewegten (vgl. Palier 2002a: 321). Eine Reduzierung der Lohnnebenkosten wird zum zentralen arbeitsmarktpolitischen Ziel der 1990er Jahre. Die Einführung der CSG stellt dabei den Endpunkt einer schrittweisen Entwicklung dar: Auf die Zweifel an der Legitimität einer Beitragsfinanzierung solchen Ausmaßes folgt die Entwicklung zahlreicher Befreiungstatbestände für Arbeitgeber, um die Schaffung von Arbeitsplätzen (vor allem für Jugendliche und Langzeitarbeitslose) durch eine Senkung der Lohnstückkosten anzuregen. In einem letzten Schritt werden neue fiskalische Ressourcen erschlossen, um die nun fehlenden Einnahmen auszugleichen (vgl. Palier 2002a: 319; Palier 2006: 218).

4.4 Wie die Reformbestrebungen erfolgreich durchgesetzt werden konnten

Um bestehende Finanzierungsstrukturen der sozialen Sicherung zu verändern, müssen alle beteiligten Entscheidungsträger, die zum Teil konfligierende Auffassungen vertreten, der Reform zustimmen. Schlüssige Beweggründe per se reichen dafür nicht aus; der Regierung bedarf es vielmehr einer sowohl die Opposition als auch die Bevölkerung überzeugenden Rhetorik, die mithilfe dieser Motive gestaltet wird. Im vorliegenden Fall führt die dargelegte Argumentationsstrategie, die CSG helfe die Negativauswirkungen der Globalisierung

und EG-Integration abzumildern und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, das Defizit in der Sozialversicherung zu begrenzen sowie eine gerechtere Finanzierung dieser einzuführen, zum Erfolg. Sie ist Bezugspunkt und Legitimationsgrundlage für das Handeln der Befürworter.

Wie sieht der Wirkungsmechanismus genauer betrachtet aus? Normative Diskurse gestalten, wie in Kapitel 2.3 dargelegt, gesellschaftliche und politische Realitäten: Erst durch die beständige Rhetorik der Regierung ab Mitte der 1970er Jahre, die Globalisierung sei eine Gefahr für die französische Wirtschaft und die Sozialabgaben eine Last für ihre Wettbewerbsfähigkeit, Armut und Ausgrenzung neue soziale Risiken, derer sich der Staat annehmen muss, sowie die Finanzierung von Solidarleistungen über Beiträge sozial ungerecht, verankern sich diese Meinungsbilder in Politik und Gesellschaft. Ohne das Narrativ, hohe Sozialabgaben behinderten die Schaffung von Arbeitsplätzen unter Globalisierungsbedingungen, wären Beiträge beispielsweise nie als problematisches Element des französischen Wohlfahrtsstaates herausgehoben und ihre Legitimität entsprechend angezweifelt worden⁴⁵. Es sind die Diskurse und ihre zu Grunde liegenden Paradigmen (in diesem Fall das liberale), die bestimmte Entwicklungen als Politikprobleme identifizieren, in das Licht der Öffentlichkeit rücken und einen dementsprechenden Reformbedarf zur Behebung des Problems konstruieren. Sie beeinflussen die öffentliche Wahrnehmung, was als soziales Problem gilt und wie ein Lösungsansatz auszusehen hat. So wird die CSG als Mittel zur Behebung wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die dem Versicherungssystem entspringen, propagiert. Damit erzeugen und verändern Diskurse bestimmte Standpunkte unter den Entscheidungsträgern von Regierung und Opposition; in diesem Fall führen sie zu dem Konsens, eine Fortführung der Beitragsfinanzierung sei in Anbetracht der Entwicklungen seit der ersten Ölkrise inadäquat und die Einführung einer Abgabe auf alle Einkommensarten notwendig. Ohne diesen wäre die CSG nie auf der

45 Es entwickelt sich ein Diskurs mit Schlagwörtern wie *contrainte extérieure*, externer Zwang durch Globalisierung und europäischen Binnenmarkt, *charges sociales*, Soziallasten der Beiträge, und der *nouvelle question sociale*, der neuen sozialen Frage. Er wird durch die Wissenschaft mit entsprechenden Expertenberichten unterstützt. So lässt beispielsweise das Nationale Statistikamt INSEE verlautbaren, dass die Finanzierung über eine Sonderabgabe auf alle Einkommen wie die CSG den „makro-ökonomischen Argumenten zugunsten einer Senkung der Lohnkosten“ Rechnung tragen würde (Palier 2002a: 343).

Regierungsagenda gelandet (vgl. Béland 2007: 124, 134; Palier 2002a: 56, 395; Shaughnessy 1994: 411; Schmidt 2002: 306).

Dementsprechend nutzen politische Entscheidungsträger wie Michel Rocard oder Claude Evin Interviews und Regierungserklärungen im Verlauf des Monats September 1990 als Plattform, um ihre Gegner mit Hilfe der vorgestellten Diskursstrategie von der Zweckdienlichkeit der Reform zu überzeugen. Je näher die endgültige Beschlussfassung im Parlament rückt, desto häufiger treten sie öffentlich zum Thema CSG auf und bedienen sich dort der Argumentation, die CSG sei eine sozial gerechtere Abgabe. Sie lancieren den Slogan „gleiches Einkommen, gleiche Abgaben“ (*revenu égal, contribution égale*, Bregman 1997: 485)⁴⁶.

Der Reformprozess läuft dabei im Fall CSG nach einem spezifischen Schema ab, welches in der wissenschaftlichen Literatur (unter anderem durch Jones) wie folgt beschrieben wird: Die politischen Akteure analysieren das Scheitern vergangener Politikinitiativen, in diesem Fall den Misserfolg ständiger Beitragserhöhungen. Neue (sozial konstruierte) Probleme – durch Medien und Berichte in das öffentliche Bewusstsein gerückt – werden auf Fehlschläge vorangegangener Politiken zurückgeführt, beispielsweise die steigende soziale Ausgrenzung auf das Versicherungsprinzip oder die Ausweitung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor auf zu hohe Sozialabgaben. Deshalb entwirft die *policy community* alternative Lösungsansätze, die im Gegensatz zu den traditionellen Instrumenten stehen; im vorliegenden Beispiel eine Sondersteuer als Gegenpol zur Beitragsfinanzierung. Dabei ist ein allgemeiner Konsens über den Misserfolg bisheriger Politiken notwendig; dieser wird als *critical juncture* gesehen, der einen Wandel initiiert (vgl. Palier 2005a: 134). Schließlich generieren die Entscheidungsträger Diskurse mit Unterstützung von Experten, Politikberatern und Beamten, die die neue Strategie in normativen, politisch wie kulturell akzeptierten Begrifflichkeiten, beispielsweise unter Verweis auf die allgemein anerkannte *solidarité nationale*, rechtfertigen. Béland spricht auch von der „*social construction of the need to reform*“ (Béland 2005: 11). Sie führen dazu, dass sich die Akteure in

46 Die CSG avanciert zu einem der wichtigsten Themen in der (regionalen wie nationalen) Presse: Es ist der in den Leitartikeln jener Zeit am häufigsten angesprochene Sachverhalt, obwohl zur gleichen Zeit drängende außenpolitische Fragen wie die Golfkrise auf der Tagesordnung stehen. Die zentrale Botschaft der meisten Artikel ist dabei, dass die CSG eine *notwendige* Reform sei (vgl. Bregman 1997: 478-479, 488).

ihren Auffassungen annähern und schließlich ähnliche oder gleiche Ansichten in Hinblick auf die Problematik teilen, im Fall CSG die Notwendigkeit eines Wandels der Finanzierungsgrundlage. Für den Erfolg einer Reforminitiative ist ferner entscheidend, dass die Politik ihr *window of opportunity*, eine bestimmte, besonders günstig erscheinende Gelegenheit zu deren Thematisierung nutzt. Für das Projekt CSG ist dies das Ende der 1980er Jahre, da zum einen die Wahlen gerade vorüber sind⁴⁷, und zum anderen das Defizit trotz aller Bemühungen unaufhaltsam weiter steigt, traditionelle Methoden nicht mehr greifen und damit die Zeit für die Einführung eines innovativen Finanzierungsinstruments gekommen zu sein scheint (vgl. Béland 2005: 6-14; Palier 2002a: 59; Shaughnessy 1994: 414-415).

Entscheidend für die letztendliche Akzeptanz der CSG sind neben überzeugenden Rechtfertigungsnarrativen und Diskursen laut Palier drei weitere Faktoren: Erstens vollzieht sich der Wandel der Finanzierungsstruktur mit Hilfe diffuser Akteurskonstellationen. Es scheint nicht möglich, einen Handelnden als Triebkraft der Reform zu identifizieren. Stattdessen benötigt es des Konsenses einer Vielzahl von Akteuren der Sozialpolitik: Während Verwaltungsbeamte Innovationen anregen, müssen Regierung, Opposition und Gewerkschaften über die Reform entscheiden und sie dementsprechend umsetzen. Unter den Gewerkschaften spielt die CFDT eine Schlüsselrolle: Durch die Veränderung ihrer politischen wie strategischen Position in den 1980er Jahren wird sie nunmehr zu einem der wichtigsten Kooperationspartner der Regierung und Befürworter des Projekts CSG, während die anderen Gewerkschaften *Force Ouvrière* FO und *Confédération générale du travail* CGT dem Vorschlag sehr kritisch gegenüber stehen und weiterhin als Vetospieler der Regierung agieren. Sie sehen in der CSG eine verschleierte Steuer, ein *impôt masqué* (Bregman 1997: 486). Zweitens handelt es sich um einen ambivalenten Konsens. Die politischen Entscheidungsträger erzielen ihre Einigung unter Verfolgung

47 Das politische System Frankreichs generiert zahlreiche Vetopunkte: Zum einen handelt es sich um ein Mehrparteiensystem. Zum anderen müssen Reformen in der Sozialpolitik aufgrund der institutionalisierten Beteiligung der Sozialpartner mit diesem ausgehandelt werden und können nicht einfach vom Parlament beschlossen werden (vgl. Pierson 2002: 393). Der Einfluss von Zivilgesellschaft und Interessengruppen sowie der Wahlzyklus sind entscheidende Determinanten, ob ein Reformvorschlag zu einem gegebenen Zeitpunkt auf die Regierungsagenda gesetzt werden kann oder nicht, das heißt ob der Moment strategisch günstig erscheint (vgl. Béland 2005: 11).

verschiedener Interessen und Ziele: Die Gewerkschaften erhoffen sich mit Einführung der CSG eine striktere Trennung von Versicherung und Fürsorge und damit den Erhalt eines unverfälschten Bismarck-Systems. Die Regierung und Verwaltung sehen in der CSG einen Weg, mehr Regelungsbefugnisse im Bereich der sozialen Sicherung und deren Ausgabenpolitik zu erlangen, da Sonderabgaben und -steuern nicht im Verhandlungsbereich der Sozialpartner liegen. Der linke Parteienflügel des Parlaments stimmt der CSG zu, weil es sich seiner Auffassung nach um eine sozial gerechtere Abgabe handelt, die Maßnahmen zum Schutz der gesellschaftlich Ausgegrenzten finanziert. Die konservativen Parteien befürworten die CSG dagegen, da sie eine Senkung des Arbeitgeberanteils in der Sozialversicherung ermöglicht und so die Unternehmen unterstützt werden können⁴⁸. Der schlussendliche Erfolg des Projekts liegt in der Tatsache begründet, dass die CSG den Erwartungen verschiedener Akteursgruppen gerecht wird, beziehungsweise dank ihrer spezifischen Natur konfligierende Ansprüche miteinander in Einklang bringt (vgl. Palier 2006: 222-223). Drittens wird die CSG am Rande des Systems geschaffen. Mit einem niedrigen Beitragssatz von 1,1% eingeführt, erscheint ihre Größenordnung so marginal und unbedeutend, dass ihr politische Meinungsbildner und Schlüsselakteure aus Gesellschaft und Wissenschaft zu Beginn der 1990er Jahre kaum Beachtung schenken. Erst im Laufe der Jahre weiten sich ihr Umfang und Gewicht in der Finanzierung der sozialen Sicherung, wie Kapitel 3.4 gezeigt hat, aus. Es handelt sich um einen inkrementellen Wandel, dessen Konsequenzen nicht sofort sichtbar sind, sondern erst Jahre später zum Vorschein treten. Dies erweist sich als taktisch kluges Vorgehen der Politik, da sie durch die scheinbare Bedeutungslosigkeit der CSG möglichen Protesten vorbeugt (vgl. Palier 2005a: 138-139).

Dennoch bleiben eine deutliche Kritik an der CSG und diverse Stolpersteine auf dem Weg der Einführung nicht aus, wie in Kapitel 3.3 deutlich wurde. Die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Reform lassen sich größtenteils durch das Fehlen einer klaren, einheitlichen Kommunikationsstrategie der gesamten Regierung erklären. Sie selbst ist sich uneinig über das Thema und kommuniziert dies auch nach außen – während der Sozialminister Evin Verfechter des Pro-

48 Für eine ausführlichere Analyse der Motive der einzelnen Akteure, einschließlich Interviewausschnitten, vgl. Palier 1995.

jekts ist, positioniert sich der Finanzminister Bérégovoy dagegen. Das Kabinett scheint nicht in der Lage, geschlossen mit einer Stimme für die Einführung der CSG zu plädieren (vgl. Schmidt 2002: 312).

4.5 Zwischenfazit: Die wichtigsten Erkenntnisse des Kapitels

1. Die CSG entsteht im Kontext:
 - a. stagnierenden und rückläufigen Wirtschaftswachstums, welches zu großen Teilen für steigende Defizite in der sozialen Sicherung verantwortlich ist.
 - b. des demographischen Wandels, der zu steigenden Ausgaben in Krankenschutz und Alterssicherung führt.
 - c. ansteigender struktureller Arbeitslosigkeit und der Spaltung des Arbeitsmarktes in prekäre und Normalbeschäftigungsverhältnisse.
 - d. der Globalisierung und EG-Integration, die marktwirtschaftliche Grundsätze in der Politik verankern, nationale Handlungsspielräume beschränken und den Wettbewerb erhöhen.
 - e. wachsender Armut und sozialer Ausgrenzung, denen der französische Wohlfahrtsstaat mit traditionellen Mitteln nur unzureichend begegnen kann.
2. Das französische Sozialsystem ist aufgrund seiner institutionellen Ausgestaltung für die Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung und der sozialen Veränderungen besonders anfällig: Die Beitragspflicht verstärkt die soziale Ausgrenzung, die Höhe der Sozialabgaben verringert die Wettbewerbsfähigkeit und verhindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Mitbestimmung der Sozialpartner schwächt die staatlichen Organe der Legislative und Exekutive, hindert sie an der Kostenkontrolle und erschwert die Durchsetzung von Reformen. Traditionelle Lösungsschemata, die in der Wachstumsphase gewissermaßen automatisch funktionierten, werden durch die neuen Rahmenbedingungen außer Kraft gesetzt.
3. Folge der Entwicklungen ist eine Aufspaltung des sozialen Sicherungssystems in Versicherungsleistungen und staatliche Fürsorge, deren Anteil sich deutlich ausweitet. Damit geht eine Polarisierung der Gesellschaft einher.

4. Aufgrund entsprechender Diskurse stellt sich ab Ende der 1980er Jahre unter den politischen Entscheidungsträgern der Konsens über die Notwendigkeit einer Reform der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ein; sie legitimieren und ermöglichen den Wandel. Von den Befürwortern angeführte Argumente sind neben der Notwendigkeit der Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage die Schaffung einer sozial gerechteren und demokratischen Abgabe, eine klare Trennung zwischen Versicherungs- und Solidarleistungen sowie die Senkung der Lohnnebenkosten im Kontext des erstarkenden europa- und weltweiten Wettbewerbs.
5. Die Reform vollzieht sich auf Grundlage eines ambivalenten Konsenses, mithilfe diffuser Akteurskonstellationen und am Rande des Systems der sozialen Sicherung. Die CSG wird als kleines, ergänzendes Instrument von einem weiten Spektrum von Akteuren aus unterschiedlichen Gründen akzeptiert.

5. Bisherige Bilanz: Zwei Jahrzehnte später

Das letzte Kapitel dieser Arbeit widmet sich der Frage, ob die von den politischen Entscheidungsträgern angekündigten positiven Veränderungen in der sozialen Sicherung infolge der Einführung der CSG eingetroffen sind. Nach fast 20 Jahren gilt es Bilanz zu ziehen, sowohl im Bereich der Finanzierung als auch in politischer und sozialer Hinsicht. Die der Analyse zugrunde liegenden Kriterien wurden in Anlehnung an die in Kapitel 4.3 vorgestellten Motive ausgewählt.

5.1. Auswirkungen der CSG auf die Finanzierungsstrukturen

Der Einfluss der CSG auf die Finanzarchitektur der sozialen Sicherung soll anhand von vier Kriterien evaluiert werden: der Entwicklung der Arbeitgeberabgaben, des Ertrages der CSG, ihres Anteils an der Finanzierung der sozialen Sicherung, und schließlich der Betrachtung der Einnahmeseite insgesamt.

Die Arbeitgeberanteile erfahren, wie von der Regierung angekündigt, durch die Einführung von Befreiungstatbeständen einen Rückgang an der Finanzierung der Sozialversicherung. Der durch die Haushalte zu tragende Anteil weitet sich dagegen (größtenteils aufgrund der Einführung und Erhöhung der CSG) aus.

Tabelle 6: *Verteilung der Finanzierungslast des Sozialsicherungssystems zwischen Haushalten und Unternehmen (in % des BIP)*

	Arbeitnehmersozialbeitrag & CSG/Erwerbseinkommen	Arbeitgebersozialbeitrag
1981	4,9	14,8
1990	6,5	14,8
2000	7,6	13,8
2004	7,9	13,9

(Quelle: Bichot 2006: 34)

Tabelle 7: Ressourcen der sozialen Sicherung: Entwicklung des Arbeitgeberanteils (in % der Gesamteinnahmen der sozialen Sicherung)

	1990	1991	1995	2000	2005
Frankreich	51,9	50,4	47,4	45,9	44,7
EU 15	-	-	39,1	38,3	38,2

(Quelle: Barbier/Théret 2009: 33; Eurostat 2003: 237; Eurostat 2008: 92)

Der CSG wird aufgrund ihrer vergleichsweise breiten Bemessungsgrundlage ein guter, stetig wachsender Ertrag bescheinigt. Sie erzielt ein deutlich größeres Volumen als erwerbsbezogene Beiträge oder die Einkommensteuer, zu deren Zahlung nur etwa jeder zweite Haushalt herangezogen wird⁴⁹. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund ihrer Natur als Quellensteuer, gilt sie als wirtschaftlich weitaus effizienteres Instrument. Sie folgt direkt der Entwicklung des Konjunkturzyklus, sodass die öffentliche Hand ohne Verzögerung von Einkommenserhöhungen in Zeiten wirtschaftlicher Expansion profitieren kann. Ferner nutzt dies dem Beitragszahler, weil die Höhe seiner zu entrichtenden Abgabe bei Rückgang seiner Einkünfte automatisch angepasst wird. Dennoch weist die CSG auch Defizite auf: Da ihre Bemessungsgrundlage lediglich eine Nebeneinanderreihung bereits existierender Bemessungsgrundlagen der verschiedenen Einkommensarten ist, wurden Unzulänglichkeiten des alten Systems auf die Berechnungsmethode der CSG übertragen. Über die Hälfte der Ersatz- und Kapitaleinkommen sowie 7% der Erwerbseinkommen sind von der Zahlung der CSG befreit und diese damit in ihrer Reichweite nicht so universell wie intendiert (vgl. Conseil des Impôts 1995: 123-24; Groupe Liaison 1996: 38).

49 Die Einkommensteuer erbringt im Vergleich zur CSG einen nur geringen Ertrag, da sie sich auf wenige Bevölkerungsgruppen konzentriert und deshalb wenig produktiv ist. 10% der Haushalte kommen für 56,8% der Einkommenssteuer auf, und 1% für mehr als ein Viertel (vgl. Groupe Liaison 1996: 34). Für Details vgl. Conseil des Impôts 1995: 15-16.

Tabelle 8: Ertrag der CSG (in Millionen Euro)

CSG	2005	2006	2007	2008
<i>Erwerbseinkommen</i>	51.787	54.094	56.468	58.931
<i>Lohnersatzzahlungen</i>	11.337	11.835	12.378	12.909
<i>Vermögenseinkommen</i>	4.672	4.550	5.267	5.496
<i>Kapitaleinkommen</i>	3.225	5.243	4.458	4.380
<i>Spielerträge</i>	511	518	532	548
<i>Sonstiges</i>	169	201	205	209
Gesamt	71.700	76.441	79.308	82.474

(Quelle: Sécurité sociale 2007: 39)

Insgesamt ergibt sich in der Finanzierung der sozialen Sicherung heute folgendes Bild: Wie Tabelle 2 in Kapitel 3.5 zeigt, finanzieren Steuern und Sonderabgaben, vor allem die CSG, Größenordnungen von circa 21% der sozialen Sicherung, im Gegensatz zu 3,5% im Jahr 1990. Es ist folglich eine Versechsfachung ihres Volumens zu beobachten. Arbeitgeber- und Arbeitnehmersozialbeiträge sind im Gegenzug auf knapp 66% gesunken. Die Haushalte tragen in den Sozialversicherungszweigen Krankenschutz, Alterssicherung und Familienleistungen nunmehr einen deutlich höheren Anteil der Kosten; ihre Beteiligung erfuhr eine Ausweitung von 12 bis 15 Prozentpunkten (vgl. Duthilleul 2007: 48; Hennion 2008: 3-6; Uterwedde 2006: 276). Damit wird die Finanzierung in der Tat auf eine breitere Grundlage gestellt. Zentrale Bereiche der sozialen Sicherung speisen sich nunmehr zu einem erheblichen Anteil aus Steuern und Sonderabgaben, und nicht länger fast ausschließlich aus Beiträgen auf Erwerbseinkommen. Das System gilt als finanziell nachhaltiger und stabiler (vgl. Barbier 2007: 5).

Betrachtet man Ausgaben und Einkünfte der Sozialversicherung im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte, wird schnell deutlich, dass sich ihr Defizit unabhängig von der Progression des CSG-Beitragssatzes und Ertrages entwickelt. Dies hat sicherlich vielfältige Ursachen wie beispielsweise die beständige Ausweitung des Kreises der Leistungsempfänger. Aus den Statistiken lässt sich kein eindeutig positiver

Effekt der CSG auf eine Konsolidierung des Sozialbudgets ablesen. Einem Regierungsbericht zufolge wird mit der Einführung dieser Sonderabgabe indes nie das Ziel verfolgt, das Defizit zu beheben⁵⁰.

Tabelle 9: Entwicklung des Sozialbudgets (in Milliarden Euro)

	1985	1990	1995	2000	2006	1981-2006 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate)
<i>Ausgaben</i>	234,1	316,7	422,5	498,0	668,4	3,3%
<i>Einnahmen</i>	239,6	322,2	417,4	505,7	665,5	3,2%
<i>Saldo</i>	5,5	5,5	-5,2	7,8	-2,9	

(Quelle: Bourgeois et al 2008: 6)

Die CSG dient primär der Kostendeckung von Solidarleistungen und dem Ausgleich von Einnahmerückgängen, verursacht durch die eingeführten Befreiungstatbestände für Arbeitnehmer; nicht des Ausgleichs von Finanzierungslöchern in den Sozialversicherungskassen. Sie trägt zu der von den Gewerkschaften geforderten strikteren Trennung der Finanzierung von versicherungsfremden und Versicherungsleistungen bei. Eine signifikante Verringerung des Defizits mittels der Übernahme der so genannten *charges indues* durch den Staat scheint jedoch, entgegen der Erwartung der Gewerkschaften, nicht möglich. Laut dem *Commissaire au Plan* sei dies nur durch eine rigorose Kontrolle der Ausgabenpolitik zu erreichen (vgl. *Commissaire au Plan*: 1994: 9). „Es sei illusorisch“, so heißt es in einem seiner Berichte, „die Gesamtheit der Probleme der sozialen Sicherung durch eine einzige Reform des Finanzierungsmodus lösen zu wollen und davon auszugehen, dass eine Veränderung der Bemessungsgrundlage zu einer Behebung des strukturellen Defizits der Sozialversicherung führt“ (vgl. Girard 1994: 4).

50 Dies wird von der Öffentlichkeit im Vorfeld der Einführung der CSG anders aufgefasst – möglicherweise aufgrund der angekündigten Zielsetzung, mithilfe der CSG versicherungsfremde Leistungen stringenter durch universelle Abgaben zu finanzieren – was wiederum, der Logik der Gewerkschaften folgend, eine Verringerung des Defizits zur Folge hätte.

5.2 Die Effekte der CSG in politisch-sozialer Hinsicht

Die Einführung einer Sondersteuer entspringt unter anderem dem Wunsch der französischen Regierung, eine bessere Kostenkontrolle in der Sozialpolitik ausüben zu können, um so den Haushalt zu konsolidieren. Konnte dieses Ziel mithilfe der CSG erreicht werden? Diese Frage soll neben einer Untersuchung ihrer beschäftigungspolitischen Effekte, des Einflusses der CSG auf die Wettbewerbsfähigkeit, ihres Verwendungszwecks in Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt, sowie ihrer Umverteilungswirkung im Folgenden geklärt werden.

In der Einführung der CSG sah die Regierung eine Möglichkeit, verstärkte staatliche Kontrolle in Kernbereichen der sozialen Sicherung auszuüben. Über den Weg der Steuerfinanzierung kann der Staat mehr Einfluss auf die soziale Sicherung und deren Ausgaben gewinnen, während beitragsfinanzierte Bereiche traditionell in der Hand der Sozialpartner liegen. Die Ausübung dieser neuen Macht geschieht mithilfe des Parlaments, das im Zuge der Reformen die Kompetenz zugesprochen bekam, über die Höhe des jährlichen CSG-Beitragssatzes sowie ab 1996 über das Budget der Sozialversicherung allgemein abzustimmen. Dies ermöglicht eine rigorosere Ausgabenkontrolle gerade in Bereichen, in denen die Kosten zu explodieren scheinen, wie dem Gesundheitswesen. Damit impliziert die CSG nicht nur einen Wandel in der Finanzierungsstruktur der Bereich Gesundheit, Familie und Alter, sondern auch Veränderungen in deren institutioneller Ausgestaltung. Sozialversicherungszweige, die mittlerweile universelle Leistungen stellen und nicht mehr nur die Versicherten schützen, werden unter staatliche Aufsicht gestellt. Ferner ändert sich die Konzeption sozialer Rechte: Steuern und Sonderabgaben eröffnen keinen automatischen Anspruch auf den Erhalt bestimmter Leistungen⁵¹ (vgl. Palier 2005b: 14, 16; Palier 2000a: 126).

Wie bereits im vorherigen Kapitel ausführlich erläutert, versprach man sich von der CSG die Entlastung der Arbeitgeber und damit positive beschäftigungspolitische Impulse. Folgt man der Logik der liberalen ökonomischen Theorie, setzt eine Senkung der Arbeitgeberanteile an der Finanzierung der sozialen Sicherung und damit der Lohnkosten Anreize, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Hohe Beiträge bremsen da-

51 Für eine ausführliche Erläuterung der neuen *Governance*-Strukturen in der sozialen Sicherung vgl. Palier 2002a: 351-385 (Kapitel 8).

gegen deren Schaffung, da sie die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit weiter in die Höhe treiben. Demzufolge müsste eine Minderung der Arbeitsgebersozialbeiträge um circa 7% (vgl. Tabelle 7) theoretisch zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Frankreich beigetragen haben⁵².

Tabelle 10: Die Arbeitslosenquote Frankreichs im Entwicklungsverlauf (in %)

	1990	1991	1993	1996	1999	2002	2005	2008
Frankreich	8,4	8,9	11,0	11,5	10,4	8,6	9,2	7,7
EU 15	-	-	10,0	10,1	8,5	7,6	8,1	7,1

(Quelle: Eurostat- Datenbank)

Allerdings ist es in der Praxis äußerst schwierig, die Auswirkungen des Finanzierungsmodus der sozialen Sicherung auf die Beschäftigungssituation zu evaluieren: Zum einen fehlen konkrete Daten und Statistiken, zum anderen liefern die wenigen existierenden Wirkungsanalysen je nach angewandter Methode recht stark variierende Ergebnisse. Allgemein zeigen sie entweder eher bescheidene Erfolge⁵³, oder gehen von keinerlei Einfluss der Finanzierungsstruktur auf die Höhe der Lohnkosten beziehungsweise von keiner eindeutigen Korrelation zwischen der Entwicklung der Lohnkosten und der Zahl der Arbeitslosen aus. Frankreich weist im internationalen Vergleich eine noch immer verhältnismäßig schwache Beschäftigungsbilanz auf (vgl.

52 Nach Charpail hat die Politik der Senkung der Arbeitskosten „langsamere Effekte [als die *welfare without work*-Strategie], verbunden mit zunächst hohen Kosten“, aber sie induziert eine „günstigere makro-ökonomische Dynamik, allerdings unter der Bedingung, dass die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit aufrecht erhalten werden kann“ (vgl. Uterwedde 1999: 14).

53 Die Gruppe der Geringverdiener wird dabei in der Literatur im Speziellen hervorgehoben: Obwohl die Maßnahmen der Regierung darauf zielten, Niedriglohneinkommen zu entlasten (die, so der allgemeine Tenor, aufgrund der geringen Progressivität des französischen Steuer- und Abgabensystems besonders stark belastet würden), hat die Reduzierung der Lohnkosten für Geringqualifizierte auf kurze Zeit betrachtet nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitslosenzahl (vgl. Concialdi et al 1996: 7; Volovitch 1994: 29). Ferner stellt sich bei einer Fokussierung der Befreiungstatbestände auf Niedriglohneinkommen die Gefahr der Niedriglohnfalle beziehungsweise des Lohndumpings (vgl. Euzéby 2000: 374).

Barbier 2007: 5; Béland 2007: 130; Euzéby 2000: 371, 373⁵⁴). Dementsprechend erscheint die CSG von einem theoretischen Blickpunkt aus gesehen als sinnvolles Instrument, um die Lohnkosten auf ein wettbewerbsfähiges Maß zu senken; empirisch lässt sich ihre positive Wirkung jedoch nicht eindeutig belegen. Die Arbeitslosenzahlen scheinen sich unabhängig vom CSG-Ertrag zu entwickeln, auch wenn man die Hypothese aufstellen könnte, dass die Arbeitslosigkeit ohne CSG vielleicht noch höher ausgefallen wäre. In der Politik wurde die CSG allgemein als die beschäftigungsfreundlichste Antwort auf bestehende Probleme gehandelt, auch wenn man sich der Tatsache bewusst war, dass sie keine Ideallösung darstellt (vgl. Commissaire au Plan 1994: 1).

Eine Beurteilung der Auswirkung der CSG auf die französische Wettbewerbsfähigkeit gestaltet sich ebenfalls als problematisch: Die Datenlage reicht nicht aus, um eine eindeutige Korrelation zwischen der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Wettbewerbsfähigkeit⁵⁵ zu etablieren. Indes postuliert die klassische ökonomische Theorie positive Effekte einer Reduzierung der Lohnnebenkosten, welche die Einführung der CSG begleitete: Durch sinkende Lohnkosten können mittelfristig ansonsten nicht länger wettbewerbsfähige, einheimische Firmen vor dem Konkurs bewahrt werden (vgl. Esping-Andersen 1996: 5). In der wissenschaftlichen Debatte gilt Frankreich jedoch grundsätzlich nicht als Land, welches einen besonderen Nachteil durch zu hohe Lohnkosten zu verzeichnen hätte; wenngleich dies nach Concialdi eher eine Aussage über seine Produktivität denn seine Wettbewerbsfähigkeit erlaubt. Die Arbeitskosten entsprechen denen anderer Länder mit ähnlichen Charakteristika: Das Land nahm im Jahr 1995 im EU-weiten Vergleich eine mittlere Position in Bezug auf seine Lohnkosten pro Stunde (in der verarbeitenden Industrie) ein – Rang sechs nach Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Norwegen und

54 Gleiche Thesen werden durch Lechevalier 2004: 120, 224-225, Groupe Liaison 1996: 35, Didier 1995: 18, 27 vertreten.

55 Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes gilt insgesamt als schwierig einzuschätzen und nur bedingt vergleichbar, da sie nicht nur von der Höhe der Lohnstückkosten abhängt. Je nach Analyse liegt Frankreich 1998 im Puncto Wettbewerbsfähigkeit weltweit auf dem 18., 25. oder 74. Rang (vgl. Heyer/Timbeau 2009: 64). Die meisten Studien sehen die französische Wirtschaft indes als wettbewerbsfähig an. Ferner ist die hohe Arbeitslosigkeit laut Smith (entgegen des politischen Diskurses) nicht an erster Stelle auf die Globalisierung und das System der Wettbewerbsstaaten zurückzuführen, sondern entspringt vielmehr internen Problemlagen (vgl. Smith 2005: 77-78). Für eine ausführliche Analyse vgl. Hay 2001.

Dänemark (vgl. Concialdi et al 1996: 9-11). Insgesamt wird Frankreichs Wettbewerbsfähigkeit in der Literatur weniger angezweifelt als in den politischen Diskursen. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gilt seit Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zu seinen Partnern als stabil, während sich die kostenbezogene⁵⁶ stetig verbesserte (vgl. Euzéby 2000: 373; Palier 2002a: 322; Rioux 2000: 10).

Ein Blick auf die Verwendungsstruktur der CSG zeigt, dass sie zum einen fehlende Einnahmen, entstanden durch die im Laufe der 1990er Jahren eingeführten Befreiungstatbeständen für Arbeitgeber, kompensiert. Zum anderen finanziert sie versicherungsfremde Solidarleistungen im Bereich Krankenschutz, Familie und Alterssicherung, wie Tabelle 3 in Kapitel 3.5 veranschaulicht. So entfallen derzeit fast die Hälfte der Ressourcen im Bereich Gesundheit (45%) auf Steuern und Abgaben, allen voran die CSG. Bei den Familienleistungen sind es 23% und bei den Wohnungsbeihilfen circa 14%. Zum Ausgleich des demographischen Wandels finanziert die CSG in der Alterssicherung anteilig die Renten ehemals Nichterwerbstätiger sowie neue geschaffene Sonderfonds. Dazu zählt der 1994 ins Leben gerufene, größtenteils CSG-finanzierte Alterssolidaritätsfonds FSV, der beispielsweise für das Altersminimum aufkommt. Damit wird sie zum Großteil zweckgebunden für Programme verwendet, die der Gewährleistung nationaler Solidarität dienen. Auch in den traditionellen Bereichen des französischen Wohlfahrtsstaates wie dem Zweig Familie konzentriert sie sich auf die Finanzierung beitragsunabhängiger Leistungen und erhöht damit die Inklusivität des Wohlfahrtsregimes. Die Gruppe der außerhalb des Versicherungssystems Stehenden erhält durch den Ausbau des staatlich finanzierten Sektors Zugang zu sozialen Leis-

56 Das Problem der kostenbezogenen Wettbewerbsfähigkeit stellt sich ferner lediglich in humankapitalintensiven Branchen, die in direkter Konkurrenz mit den Billiglohnländern stehen. Laut einer Studie des nationalen Statistikamtes INSEE sind nur 2 bis 3% der französischen Erwerbsbevölkerung direkt durch den Wettbewerb mit Niedriglohnländern betroffen; innerhalb von zwei Jahrzehnten bis Mitte der 90er Jahre seien etwa 300.000 Arbeitsplätze durch die Globalisierung verloren gegangen – allerdings betrug die Arbeitslosenzahl im Jahr 1997 allein 3,5 Millionen (vgl. Euzéby 1991: 57-58; Smith 2005: 87). Neben der kostenbezogenen Wettbewerbsfähigkeit spielen kostenunabhängige Determinanten wie der Kapitaleinsatz, die Qualität der Produkte und des Firmenmanagements, die Qualifikation der Arbeitskräfte sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung eine wichtige Rolle. Sie bestimmen die qualitative Wettbewerbsfähigkeit, die in Frankreich gut ausgeprägt ist. Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit muss daher nuanciert betrachtet werden. Hohe Lohnkosten sind nicht zwangsläufig unvereinbar mit guter Konkurrenzfähigkeit (vgl. Concialdi et al 1996: 44; Euzéby 1991: 55-56; Willard 1992: 98-99).

tungen. Damit wird der traditionelle Universalismus, dem sich der französische Sozialstaat seit seiner Gründung verschrieben hat, welcher allerdings im Zuge der Entwicklungen seit den 1970er Jahren immer weniger aufrecht erhalten werden konnte, mit Reformen in der Finanzierung ein Stück weit wieder hergestellt.

Michel Rocard verfolgte mit der Reform der Finanzierung auch umverteilungspolitische Ziele (vgl. Libault 1992: 109). In der Tat weist die CSG eine leichte vertikale Verteilungswirkung⁵⁷ auf: Für 85% der Haushalte führt die Substitution bestimmter Sozialversicherungsbeiträge durch die CSG zu einem zusätzlichen Einkommen von 50 bis 150 Francs (15 bis 23 Euro) pro Jahr; die einkommensstärksten 5% sehen ihr Einkommen dagegen um 0,2 bis 1% geringer werden und für die ärmsten 10% der Haushalte ändert sich im Ergebnis nichts (vgl. Euzéby 1991: 647). Die nationale Finanzverwaltung geht von einer Abgabensenkung um 500 Francs (76 Euro) für Geringverdiener und einer Erhöhung von 3000 Francs (457 Euro) für Vielverdiener aus; die Lasten werden ein Stück weit von den 80% der abhängig Beschäftigten auf die 20% der Selbstständigen, gut situierten Inaktiven sowie abhängig Beschäftigten transferiert (vgl. Conseil des Impôts 1995: 78-79). Die CSG mildert den degressiven Charakter des Steuer- und Beitragssystems, indem sie proportional erhoben wird und degressive Abgaben wie Sozialbeiträge ersetzt. Sie belastet hohe Einkommen stärker als niedrige; beispielsweise werden 5,5% eines durchschnittlichen Einkommens als CSG an die CNAMTS (Krankenschutz) abgeführt, 4,1% eines niedrigen Einkommens und 6,6% eines hohen Verdienstes. Ferner sind 88% der Arbeitslosen und 45% der Rentner von der Zahlung der CSG befreit (vgl. Conseil des Impôts 2000: 18; INSEE 2008: 74; Smith 2005: 136). Des Weiteren unterstützt die CSG auch die Finanzierung von Solidarleistungen, denen generell eine vertikale

57 Umverteilung durch die Politik zielt darauf ab, die marktgenerierte Einkommens- und Vermögensverteilung so abzuändern, dass sie sozial gerechter gestaltet wird. Dabei unterscheidet man zwischen der horizontalen Redistribution der Versicherungssysteme, die Ressourcen innerhalb einer Kohorte von Alleinstehenden zu Familien, von Gesunden zu Kranken, von Erwerbstätigen zu Rentnern transferiert; und der vertikalen Umverteilung, die im Sinne nationaler Solidarität Ressourcen von Reich nach Arm in den Umlauf bringt (vgl. Groupe Girard 1983: 42). Die Umverteilung geschieht über das Instrument der Steuer- und Sozialpolitik, zum Beispiel über Transferzahlungen des Staates und von den Haushalten zu entrichtende Abgaben. Der Redistributionseffekt der französischen Sozialpolitik wird dabei noch immer überdurchschnittlich stark über den Mechanismus der Familienleistungen hergestellt; die soziale Frage wird als Familienfrage thematisiert (vgl. Bode 1999: 68, 83; Uterwedde 2006: 275).

Umverteilungswirkung zugesprochen wird. Interessant hierbei ist, dass sich die CSG zu einer der zentralen Einnahmequellen von Familienleistungen entwickelt, denen in Frankreich ein starker Redistributionseffekt nachgesagt wird. Nicht zuletzt zieht sie durch ihre breite Bemessungsgrundlage die Wohlhabenden flächendeckend zur Finanzierung der staatlichen Vorsorge heran, da sie auch Kapitaleinkommen und Spielerträge, in der Regel Ressourcen der einkommensstärksten Haushalte, berücksichtigt⁵⁸. Sie stärkt damit als neue Finanzierungsquelle die nationale Solidarität und schafft als eine Art gesellschaftliches Korrektiv größere Einkommensgleichheit (vgl. Bode 1999: 242; Duthilleul 2007: 13). Nach Regierungsangaben erhöht sie die Kaufkraft durchschnittlicher Einkommensbezieher um 1% (vgl. Bode 1999: 242). Allerdings würde eine progressive Abgabe bestehende Ungleichheiten weitaus stärker ausgleichen als die proportionale CSG (vgl. Groupe Girard 1983: 91). Hinzu kommt ein zum Teil degressiver Effekt, der ihren positiven Umverteilungscharakter teilweise wieder aufhebt: In Bereichen, in denen die CSG parallel zu bestehenden Abgaben erhoben wird, anstelle Beiträge zu ersetzen, erhöht sie die Abgabenlast der Haushalte zusätzlich, was vor allem für einkommensschwache Haushalte problematisch zu sehen ist (vgl. Conseil des Impôts 1995: 81).

Insgesamt trägt die CSG ein Stück weit zur Universalisierung des Sozialsystems bei, indem sie erstens die Einnahmestruktur der sozialen Sicherung erweitert, und zweitens Leistungen finanziert, die jedem Bürger Frankreichs zugänglich sind. Die Reformen des Finanzierungsmodus können als Teil einer größeren Bewegung zurück zu einem universalistisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaat, repräsentiert durch das Parlament, gedeutet werden, der im Zuge der wirtschaftlichen wie sozialen Veränderungen seit dem ersten Ölschock seine Inklusivität verloren hat. Die Fiskalisierung des Systems erscheint als logischer Schritt infolge der Ausweitung staatlicher Solidarleistungen. Hierzu zählen Familienleistungen, die nicht länger an Erwerbstätigkeit gebunden sind, der Krankenschutz, der mittlerweile nahezu die gesamte Bevölkerung absichert, sowie die Alterssicherung, die zahlreiche versicherungsfremde Leistungen stellt und weit über das Prinzip

58 Wie bereits in Kapitel 5.1 dargestellt, ist ihre Reichweite dennoch nicht so universell wie intendiert: Das Ziel, alle Einkommensarten ohne Ausnahme und mit nur minimaler Beteiligung heranzuziehen, konnte nur teilweise erreicht werden.

des Generationsvertrags hinausgeht (vgl. Bonrepaux 1997: 11). Eine Adaptierung der Finanzierungslogik an neue gesellschaftliche Realitäten wie der erhöhten Nachfrage nach Sozialleistungen, einer Diversifizierung der Haushaltseinkommen sowie der wachsenden Schere zwischen Arm und Reich erscheint notwendig, um Verzerrungen in der Abgabepolitik zu vermeiden und eine gewisse Kohärenz (wieder)herzustellen. Die CSG stellt in der Tat die erste ernsthafte Regierungsinitiative dar, das Abgabensystem der realen Einkommensentwicklung folgen zu lassen und das Dilemma beitragsfinanzierter Sozialleistungen zu beheben (Conseil des Impôts 1995: 87-88, 215, Groupe Liaison 1996: 34; Rosanvallon 1995: 81).

5.3 Auf den Punkt gebracht - Erfolge und Defizite der CSG

1. Die Arbeitgeberanteile werden infolge der Einführung der CSG gesenkt.
2. Die CSG liefert aufgrund ihrer breiten Bemessungsgrundlage einen guten Ertrag und stabilisiert die Einnahmen des Wohlfahrtsstaates. Allerdings ist ihre Reichweite nicht so universell wie von der Politik intendiert; nahezu die Hälfte der Ersatz- und Kapitaleinkommen sind abgabebefreit.
3. Die CSG erschließt neue Ressourcen zur Finanzierung der sozialen Sicherung, die vom traditionellen Bismarck-System nicht einbezogen wurden. Indes leistet sie keinen sichtlichen Beitrag zur Verringerung des Defizits der Sozialkassen. Dafür wurde das Instrument nach Aussage der Politik nicht konstruiert.
4. Die CSG hat klare Steuerungseffekte: Der staatliche Einfluss auf die soziale Sicherung und deren Ausgabenpolitik erhöht sich.
5. Von einem theoretischen Standpunkt aus gesehen müsste die Einführung der CSG aufgrund der parallelen Senkung der Arbeitgeberanteile positive beschäftigungspolitische Impulse und eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit initiiert haben. Empirisch lässt sich der Einfluss allerdings nicht eindeutig nachweisen; Frankreichs Beschäftigungsbilanz hat sich bis heute nicht signifikant verbessert.
6. Die CSG trägt aufgrund ihres proportionalen Charakters zum gesellschaftlichen Ausgleich bei; gut situierte Haushalte werden stärker als einkommensschwache zur Finanzierung herangezogen.

Die Umverteilungswirkung wird allerdings durch bestimmte degressive Züge der CSG abgeschwächt.

7. Die Fiskalisierung der sozialen Sicherung durch die CSG trägt zur Universalisierung des Systems auf der Einnahmeseite bei. Sie führt zu einer Entkoppelung von Gebern und Leistungsempfängern; die Finanzierung gestaltet sich fortan solidarischer.

6. Schlussbetrachtung

Ergebnisse der Bachelorarbeit

Ziel der Bachelorarbeit war die Analyse des Allgemeinen Sozialbeitrages CSG, einer zu Beginn der 1990er Jahre eingeführten steuerähnlichen Sonderabgabe. Am Beispiel des Finanzierungsmodus galt es zu klären, ob Frankreich zu strukturellen Reformen seines Sozialsystems fähig ist.

Kapitel 2 lieferte den für die Untersuchung notwendigen theoretischen Rahmen: Nach Esping-Andersens Klassifikation ist Frankreich als konservativ-korporatistisches Wohlfahrtsregime einzuordnen, welches aufgrund seiner beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen für Erwerbstätige in der bismarckschen Tradition steht. Indes ist Frankreich, wie Kapitel 2.2 veranschaulichte, kein Bismarck-System in Reinform: Seit seinen Gründungstagen ist das Sozialschutzsystem durch einen klaren staatlichen Einfluss sowie Universalisierungsbestrebungen geprägt. In der wissenschaftlichen Debatte galt es aufgrund seiner Eigenschaften und ausgeprägter Pfadabhängigkeiten, so die Erklärung des historischen Institutionalismus (dargelegt in Kapitel 2.3), lange als nicht zu strukturellen Reformen fähig. Diese sind nach Hall sowohl durch die Einführung innovativer Politikinstrumente als auch neuer Paradigmen und Logiken gekennzeichnet.

Kapitel 3 leitete den empirischen Teil der Arbeit ein, indem es die Vorgeschichte, den Entstehungsprozess und Entwicklungsverlauf der CSG nachzeichnete. Per Gesetz vom 28.12.1990 als allgemeine Quellensteuer, differenziert nach Abgabe je Einkommensart, von Rocard trotz Widerstand aus Opposition, Zivilgesellschaft und der eigenen Regierung geschaffen, multipliziert sich ihr Beitragssatz im Laufe der Jahre nahezu mit sieben. Sie finanziert hauptsächlich versicherungsfremde Leistungen in den Bereichen Krankenschutz, Familie und Alterssicherung und trägt dazu bei, die Finanzierung der sozialen Sicherung auf eine neue Grundlage, eine zunehmende Steuerfinanzierung, zu stellen. Gleichzeitig erlaubt sie aufgrund der Akquisition alternativer Einkommensquellen die Senkung der Arbeitgeberanteile an der Finanzierung des Sozialschutzes. Sie entsteht zu einer Zeit, in der traditionelle Instrumente des Bismarck-Systems, wie Erhöhungen der Sozialbeiträge, zur Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen in

Misskredit geraten sind. Ferner wurde ihre Einführung im Vorfeld mehrere Jahre lang durch entsprechende Wirkungsanalysen und politische Diskurse vorbereitet.

Daran anknüpfend skizziert der erste Teil des Kapitel 4 den Kontext, in den die Entwicklung der CSG fällt: Die Ölkrise der 1970er Jahre leitet tiefgreifende Veränderungen wirtschaftlicher (Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, steigende (strukturelle) Arbeitslosigkeit, Globalisierung und Europäisierung, Ende der Ära des Keynesianismus) und sozialer (demographischer Wandel, Pluralisierung der Lebensformen, Dualisierung des Arbeitsmarktes, rapider Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung) Natur ein. Im Zuge derer sieht sich der traditionelle Sozialschutz immer weniger in der Lage, im Sinne der republikanischen Solidarität alle gesellschaftlichen Gruppen abzusichern. Stattdessen kommt es zu einer deutlichen Ausweitung staatlicher (größtenteils bedarfsgeprüfter) Solidarleistungen für vom Versicherungssystem Ausgegrenzte, als ergänzendes Regime zum existierenden konservativen. Die neuen gesellschaftlichen Realitäten entwickeln sich zur Rechtfertigungsgrundlage der Reformbestrebungen: Durch die Einführung einer Sondersteuer könne ein Beitrag zur Milderung der Arbeitslosigkeit und sozialen Ausgrenzung sowie zur Schaffung von größerer finanzieller Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit geleistet werden, so der Diskurs. Die CSG gilt als Mittel, um neuen Herausforderungen und Ansprüchen zunehmend individualisierter Lebensläufe und globalisierter Märkte gerecht zu werden. Der Rückgriff auf eine genau diese Argumente enthaltende Diskursstrategie ermöglicht schließlich, wie vom Konstruktivismus postuliert, die Einführung der CSG. Dabei läuft der Prozess der Elaborierung des neuen Finanzierungsinstruments in den von Jones beschriebenen Schritten ab. Weiterhin erklären ein breiter Konsens aller Akteursgruppen, unterschiedliche politische Lager überzeugende Argumente sowie eine Einführung als zusätzliches Instrument mit geringem Volumen am Rande des Systems die erfolgreiche Durchsetzung trotz offensichtlicher Widersprüche mit der bismarckschen Logik.

Das letzte Kapitel der Arbeit zieht ein Fazit nach fast 19 Jahren: Konnte die CSG das halten, was sich politische Entscheidungsträger von ihr versprochen? In einigen Bereichen kann dies bejaht werden: Die Arbeitgebersozialbeiträge sanken, die Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherung wurde deutlich verbreitert, die staatliche Hand-

habe in der Ausgabenkontrolle und die wirtschaftliche Effizienz der Abgabepolitik konsolidiert. Ferner sind, wenn auch geringe, umverteilungspolitische Effekte sowie eine Stärkung der Kohärenz in der Finanzierung von Solidarleistungen zu beobachten. Das Instrument kann jedoch anscheinend nicht alle Strukturschwächen des Bismarck-Systems ausgleichen: Ein positiver Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit, den französischen Arbeitsmarkt sowie das Defizit des Sozialbudgets lässt sich empirisch nicht beziehungsweise nicht eindeutig belegen. Es bleibt fraglich, ob die CSG die mäßige Beschäftigungsbilanz, vor allem des Dienstleistungssektors, in der Debatte als Erblast des Bismarck-Regimes und Hindernis internationaler Wettbewerbsfähigkeit thematisiert, aufzubessern vermag.

Bewertung der Reform

„Die CSG bricht mit einem Tabu“, so titelt die französische Zeitung *Libération* am 3. Oktober 1990 (o.V., *Libération* 1990: 14): In der Tat hat die Verschiebung in Richtung Steuerfinanzierung Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur, die Zugangskriterien sowie die übergeordneten Ziele und Prinzipien der sozialen Sicherung. Die Ausweitung des klassischen sozialpolitischen Repertoires um eine steigende Zahl staatlicher Leistungen im Bereich Krankenschutz, Gesundheit und Alterssicherung impliziert einen Transfer von Zuständigkeiten von den Sozialpartnern auf den Staat und die Entstehung einer neuen *citoyenneté*, einer neuen Form staatsbürgerlicher Rechte (Palier 1995: 684). Zum Teil wird der Zugang nach Gesichtspunkten der Bedürftigkeit limitiert; neue Konzepte der sozialen Gerechtigkeit aus dem anglophonen Raum, wie dem Rawlschen Prinzip der positiven Diskriminierung, verankern sich in der französischen Sozialpolitik (vgl. Palier 1995: 685). Der Staat wird zum Hauptakteur in Bereichen, in denen die berufliche Solidarität durch Bestreben nach einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt abgelöst wird; die Logik des sozialen Inklusionsprinzips verändert sich. Demnach scheint die CSG Teil einer größeren Bewegung zu sein, sowohl auf Einnahme- als auch auf Ausgabenseite mehr soziale Gerechtigkeit und Gleichheit, aber auch höhere wirtschaftliche Effizienz, zu schaffen. Neuen Funktionen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf der Ausgabenseite folgt die Erschließung neuer Finanzierungsressourcen auf der Einnahmeseite.

Ziel der Reform ist es, durch Erweiterung der Bemessungsgrundlage ausreichende finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um den Sozialstaat trotz Krise (möglichst in seinem Leistungsumfang) zu erhalten. Es gilt den öffentlich-solidarischen Charakter des Systems durch Rückgriff auf eine solidarische Finanzierung bestimmter Leistungen zu bewahren. Damit fügt sich die Schaffung der CSG in eine Reihe von Reformvorstößen ein, eine *Sécu pour tous*, eine soziale Sicherung für die gesamte Bevölkerung, zu schaffen. Sie hat in Frankreich Symbolcharakter inne; der Abbau von Ungleichheiten im Zugang zu Leistungen nimmt traditionell einen zentralen Platz in der öffentlichen Debatte ein. Indes sind heute aufgrund veränderter Rahmenbedingungen neue Instrumente zur Erreichung dieses Zieles notwendig. Da es in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit im Gegensatz zu den *Trentes Glorieuses* illusorisch erscheint, alle Bürger über den Mechanismus der Erwerbstätigkeit, die einen Versicherungsschutz eröffnet, abzuschern, muss dies stärker über beitragsunabhängige, steuerfinanzierte Leistungen geschehen. Folglich nähert sich die CSG in ihrem Charakter (als Sondersteuer auf alle Einkommen) den Abgaben des britischen Systems an, während sie in ihrer Zielsetzung zur Verwirklichung traditionell französischer Sozialstaatskonzepte beizutragen sucht. Sie finanziert im Großteil Leistungen, die den Prinzipien der universalistischen Staatsfürsorge und nationalen Solidarität dienen, auch wenn diese häufig nur mindestensichernd sind.

Die CSG bricht mit der traditionellen Verbindung zwischen Beschäftigung und sozialen Rechten in Kernbereichen des Sozialschutzes – vorherige Erwerbstätigkeit ist nicht länger zwingende, ebenso wenig wie hinreichende Voraussetzung für den Anspruch auf Sozialleistungen. Dieser ist in einigen Sozialversicherungszweigen nunmehr auf sozialen Bürgerrechten, die für alle gleichermaßen gelten, begründet und häufig nach Bedarf ausgerichtet (vgl. Palier 2006: 219). Damit trägt die CSG zu einer Synthese von Bismarck- und Beveridge-Logik innerhalb des französischen Systems der sozialen Sicherung bei beziehungsweise verstärkt dessen Hybridisierung. Wenngleich beide Modelle seit jeher nebeneinander koexistieren, verhilft die CSG den Beveridge-Prinzipien zu einer Bedeutungszunahme. Sie leitet eine schrittweise Umstellung der Finanzierung bestimmter Bereiche des Sozialschutzes auf fiskalische Instrumente ein, die ihre Fortsetzung in Abgaben wie der CRDS findet. Die Beveridge-Logik verdrängt im Be-

reich der Finanzierung zunehmend bismarcksche Prinzipien. Demzufolge hat die CSG revolutionäres Potenzial, ohne einen radikalen Bruch mit dem Versicherungssystem zu initiieren. Vielmehr kommt es, wie bereits dargestellt, zu einer Dualisierung des Systems der sozialen Sicherung: Das konservative Regime für Erwerbstätige existiert weiterhin parallel zu dem sich ausdehnenden steuerfinanzierten Solidarsystem für Benachteiligte. Das heutige französische Sozialhilfemodell ist dabei immer stärker durch liberale Züge geprägt: Solidarleistungen wie der RMI, aber auch CSG-finanzierte, sind größtenteils schmal bemessen, bedürftigkeitsgeprüft, positiv diskriminierend, und zielen auf eine zügige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. Palier 2005: 686-687; Uterwedde 1999: 242). Die CSG ist Teil der Finanzierungsgrundlage dieses Fürsorgesystems à la Beveridge. Sie kann gewissermaßen als Brücke der Dualisierung gesehen werden, indem sie zu einer Neugestaltung des Kompromisses zwischen Beveridge- und Bismarck-Logik beiträgt, der den französischen Sonderweg seit Schaffung des Sozialsystems nach dem zweiten Weltkrieg charakterisiert.

Beantwortung der zentralen Fragestellung

Die Einführung der CSG leitet sowohl nach Auffassung der Wissenschaft als auch der französischen Verwaltung die Fiskalisierung des Systems der sozialen Sicherung ein (vgl. Libault 1992: 114). Folgt man Halls Stufenmodell, ist sie als strukturelle Reform oder Reform dritter Ordnung zu bewerten: Zum einen schafft die Regierung Rocard mit der CSG ein neues Finanzierungsinstrument, die zweckgebundene Sondersteuer. Zum anderen leistet die Reform einen Beitrag zur Verfestigung neuer Paradigmen, die sich seit den 1980er Jahren in immer mehr Bereichen der Sozialpolitik verankern: Bedürftigkeit statt Erwerbstätigkeit als Anspruchsgrundlage für soziale Leistungen, Fokussierung auf Armutsprävention statt Statuserhalt, eher vertikale anstatt horizontaler Umverteilung, Steuern anstelle von Beiträgen in der Finanzierung bestimmter Leistungen, Ausweitung der Einflussosphäre des Staates unter Zurückdrängung der Entscheidungsbefugnisse der Sozialpartner. Indem die CSG zur Modifikation der transversalen Dimension des Systems beiträgt, unterstützt sie die Konsolidierung eines neuen wohlfahrtsstaatlichen Modells, das beschäftigungsfreund-

lich orientiert, auf Kostenbegrenzung sowie den Schutz der wirklich Bedürftigen ausgerichtet ist. Die Reform befördert die Anpassung des Wohlfahrtsregime an das seit den 80er Jahren in Frankreich vorherrschende liberale Wirtschaftsmodell sowie an in Europa und weltweit dominierende Konzeptionen der Sozialpolitik mit dem Ziel, Frankreich eine bessere Position im internationalen Wettbewerb zu verschaffen (vgl. Palier 2002b: 271-272). Ferner zeigt das Beispiel, dass Frankreich trotz des lange vorherrschenden Bildes einer *frozen landscape* zur Überwindung seiner Reformblockaden fähig ist, und Abweichungen von traditionellen Prinzipien sowie der ursprünglichen institutionellen Ausgestaltung möglich sind.

Die strukturelle Reform verläuft dabei graduell und inkrementell in den in Kapitel 4.4 beschriebenen Schritten; im Gegensatz zu den von Hall beschriebenen Reformen britischer Wirtschaftspolitik, die einen schlagartigen, radikalen Bruch mit dem althergebrachten System initiierten. Am Rande des Systems als ergänzendes Instrument eingeführt, weitet sich die Einflussosphäre der CSG auf einen stetig steigenden Teil der Bevölkerung und immer mehr Bereiche des Sozialschutzes aus, sodass ihr Aktionsradius heute alles andere als marginal ist (vgl. Palier 2006: 219-220). Thelen und Streeck bezeichnen die Art des Wandels auch als *layering*: Die Regierung fügt dem existierenden System eine neue Schicht an Politiken und Instrumenten hinzu, deren Anwendungsbereich sich über mehrere Reformrunden hinweg ausdehnt. Deren kumulierender Effekt führt im Zeitverlauf zu einem tiefgreifenden Wandel der Finanzierungsgrundlage (vgl. Palier 2005a: 141; Streeck/Thelen 2005: 23-24).

Folglich ist die CSG zusammen mit der Etablierung des RMI und der Kompetenzerweiterung des Parlaments im Bereich Soziales Teil einer größeren Reformbewegung, die eine progressive Transformation fundamentaler Strukturen der Teilbereiche Krankenschutz, Familienleistungen, Alterssicherung (sowie der Armutsbekämpfung) einleitet, indem sie neben den traditionellen Bismarck-Prinzipien neue Konzepte einführt (vgl. Palier 2002b: 266). Die Veränderung des Finanzierungsmodus trägt zu einem partiellen Logikwandel des französischen Wohlfahrtsregimes bei (vgl. Palier 2005a: 139). Dennoch ist die schleichende Umfinanzierung kein entscheidender Vektor, an dem sich ein Systemwechsel insgesamt festschreiben ließe. Nach Angabe der nationalen Finanzverwaltung hat die Einführung der CSG nicht

zum Verlust des Bismarck-Charakters insgesamt geführt (vgl. Conseil des Impôts 1995: 195), auch wenn die Züge des seither hybriden Sozialsystems heute stärker durch die Beveridge-Logik geprägt sind (und sich damit ein qualitativer Wandel vollzogen hat). Die französische Politik bleibt vielmehr, wenn auch in abgeschwächter Form, ihrem landeseigenen Leitbild der republikanischen Solidarität verpflichtet. Sie agiert heute lediglich mit Mitteln einer alternativen wohlfahrtsstaatlichen Logik, um dieses zu verwirklichen. Frankreich bewegt sich durch Reformen wie der CSG vom Bismarck- auf das Beveridge-System zu; allerdings unter der Prämisse, über die Erschließung neuer Finanzierungsquellen den solidarisch-öffentlichen Charakter der Sozialversicherung beizubehalten, anstatt den Weg einer teilweisen Privatisierung der Risiken wie im Nachbarland Deutschland zu gehen. Es gilt Folgeprobleme der bismarckschen Ausgestaltung des Systems mithilfe von Beveridge-Mitteln abzumildern. Demzufolge sollte die Reform nicht zwangsläufig als Weg hin zu einem liberalen Wohlfahrtsstaat gesehen werden, auch wenn sich bestimmte sozialpolitische Bereiche in ihrer konkreten Ausgestaltung Prinzipien des britischen Repertoires bedienen. Es handelt sich eher um eine Fortführung des Sonderweges *à la française*.

Zusammenfassend können die zentralen Fragestellungen der Arbeit folgendermaßen beantwortet werden:

Einordnung in Halls Typologie: Die Einführung eines neuen, innovativen Finanzierungsinstruments, der *Contribution Sociale Généralisée*, ist nach Halls Stufenmodell als strukturelle Reform zu bewerten und zeigt, dass Frankreich zu einer Überwindung von Pfadabhängigkeiten fähig ist. Sie verleiht dem französischen Wohlfahrtsregime eine neue qualitative Dimension: Heute liegt ein duales Modell mit einem liberalen Regime für einen stetig wachsenden Teil der Bevölkerung auf der einen, und dem traditionell konservativen Regime für den überwiegenden, jedoch schrumpfenden Anteil der Leistungsempfänger auf der anderen Seite, vor.

Verlauf des Reformprozesses: Der Reformprozess verläuft inkrementell und graduell, weshalb er als *layering* bezeichnet wird.

Einordnung der Finanzierungsreform in den Gesamtkontext:

Ein grundlegender Wandel des korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsregimes Frankreichs lässt sich allein an der Reform des Finanzierungsmodus von Solidarleistungen nicht festmachen. Allgemein dominiert noch immer das konservativ-korporatistische Modell, auch wenn im Bereich der Finanzierung die traditionelle, bismarcksche Beitragsfinanzierung deutlich zurückgedrängt wird. Ein partieller Logikwechsel ist zu beobachten, der die Hybridisierung des Systems in Richtung liberales Beveridge-System verstärkt. Dieser Wandel ist jedoch eher als eine Fortführung des französischen Sonderweges unter Beibehaltung des landesspezifischen Leitbildes der Universalisierung zu deuten.

Ob es in der Zukunft zu einem Paradigmenwechsel der Sozialpolitik insgesamt kommen wird, das heißt zu einer Umkehrung des Dominanzverhältnisses von Bismarck- gegenüber Beveridge-Prinzipien beziehungsweise einer grundlegenden Infragestellung des korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsregimes, bleibt abzuwarten und bedarf der fundierten Analyse weiterer qualitativer Reformen.

Ausblick

Wie an mehreren Stellen der Arbeit stichwortartig angesprochen, finden Beveridge-Prinzipien nicht nur in der Finanzierungslogik Niederschlag, sondern auch in der Ausgabenpolitik. Bereiche wie die Armutsbekämpfung oder Wiedereingliederung gesellschaftlich Benachteiligter sind durch liberale Züge geprägt. Aus diesem Grund würde eine Analyse der Veränderungen der gestellten Leistungen analog zu der im Rahmen dieser Arbeit gelieferten Untersuchung der Einnahmeseite das Bild struktureller Reformen des französischen Wohlfahrtsstaates vervollständigen. Dies könnte Thema einer weiterführenden Arbeit sein.

Des Weiteren erscheint eine Untersuchung der Transferierbarkeit der CSG auf andere kontinentaleuropäische Länder unter dem Gesichtspunkt des *policy learning* interessant. Da die in Frankreich angesprochenen Probleme und Veränderungen im Kern den Problemlagen der meisten konservativ-korporatistischen Sicherungssysteme

entsprechen und in der CSG zugleich eine weitestgehend tragfähige Antwort *à la française* erfahren, wäre eine Analyse der Übertragungsmöglichkeiten auf seine Nachbarländer lohnenswert. Kopien der CSG finden sich bereits in anderen frankophonen Ländern Europas wie Luxemburg oder Belgien. Auch in Deutschland lassen sich mit der Einführung der Ökosteuer, die Teile des öffentlichen Rentensystems finanziert, oder der von der SPD angestoßenen Debatte um eine Bürgerversicherung, ähnliche Tendenzen einer Fiskalisierung beobachten. Die CSG könnte dabei Vorbildwirkung entfalten. Allerdings darf hierbei nicht aus den Augen verloren werden, dass die CSG in einem landesspezifischen Kontext französischer Universalismusbestrebungen, eines von Beginn an hybriden Systems und reformbegünstigender Politikkonstellationen entstand, und sich deshalb ein Transfer auf einen unverfälschten Prototyp des Bismarck-Systems wie Deutschland als schwierig erweisen könnte.

Abkürzungsverzeichnis

ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGT	Confédération Générale du Travail
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNAMTS	Caisse Nationale de l'Assurance Maladie
CNAVTS	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CRDS	Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CSG	Contribution Sociale Généralisée
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EU	Europäische Union
FO	Force Ouvrière
FSV	Fonds de Solidarité Vieillesse
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PCF	Parti Communiste Français
PS	Parti Socialiste
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RPR	Rassemblement pour la République
Sécu	Sécurité sociale
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UDF	Union pour la Démocratie Française
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
URSSAF	Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
USA	United States of America

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Wer wird wie gegen welche Risiken geschützt?	17
Tabelle 2:	Entwicklung des CSG-Beitragssatzes und der Finanzierungsstruktur	34
Tabelle 3:	Art und Verteilung der Mittel nach Sozialzweig im Jahr 2006	36
Tabelle 4:	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Sozialabgaben im Vergleich zum Volkseinkommen	38
Tabelle 5:	Ende des traditionellen Familienmodells?	41
Tabelle 6:	Verteilung der Finanzierungslast des Sozialversicherungssystems zwischen Haushalten und Unternehmen	58
Tabelle 7:	Ressourcen der sozialen Sicherung: Entwicklung des Arbeitgeberanteils	59
Tabelle 8:	Ertrag der CSG	60
Tabelle 9:	Entwicklung des Sozialbudgets	61
Tabelle 10:	Die Arbeitslosenquote Frankreichs im Entwicklungsverlauf	63

Literaturverzeichnis

- Abramovici, Gérard. 1997. Les comptes de la protection sociale 1990-1995. Recueil No 9 (janvier-avril 1997), ed. Ministère du Travail et des Affaires Sociales. Paris: SESI.
- Amrouni, Isabelle; Concialdi, Pierre; Missègue, Nathalie. 1995. „Les prestations sociales depuis 25 ans.“ Problèmes économiques 12 avril 2005 (No 2419):1-7.
- Arts, Will; Gelissen, John 2002. „Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art-Report.“ Journal of Social Policy 12(2):137-158.
- Barbier, Jean Claude. 2007. The French social protection system in the throes of reform (1975-2007). Paris: Centre d'Économie de la Sorbonne.
- Barbier, Jean Claude; Théret, Bruno. 2009. Le système français de protection sociale. Paris: La Découverte (Collection Repères No 382).
- Baum-Ceisig, Alexandra; Busch, Klaus; Nospickel, Claudia. 2007. Die Europäische Union. Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europas. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Béland, Daniel. 2005. „Ideas and Social Policy. An Institutional Perspective.“ Social Policy and Administration 39(1):1-18.
- Béland, Daniel. 2007. „The social exclusion discourse: ideas and policy change.“ Policy and Politics 35(1):123-139.
- Béland, Daniel; Hansen, Randall. 2000. „Reforming the French Welfare State. Solidarity, Social Exclusion and the Three Crises of Citizenship.“ West European Politics 23(1):47-64.
- Bichot, Jacques. 2006. TVA, CSG, IR, cotisations... : comment financer la protection sociale. Paris: Institut Montaigne.
- Bode, Ingo. 1999. Solidarität im Vorsorgestaat. Der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Bode, Ingo. 2002. „Ein neuer Sonderweg? Der französische Sozialsektor nach dem Ende des rheinischen Modells.“ In: Frankreich Jahrbuch 2002, ed. Asholt, Wolfgang; Albertin, Lothar; Baasner, Frank. Opladen: Leske + Budrich.
- Boiteau, Jacqueline. 1990. „Au nom de la taxe.“ In: L'Humanité (08.10.1990).
- Bonoli, Giuliano. 1997. „Classifying Welfare States. A Two-dimension Approach.“ Journal of Social Policy 26(3):351-372.
- Bonrepaux, Augustin. 1997. „Avis présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et de plan sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.“ ed. Assemblée Nationale (onzième législature). Paris: enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 23 octobre 1997.
- Bourgeois, Alexandre; Duée, Michel; Hennion, Marie. 2008. „Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale. Une réropolation de 1981-2006.“ ed. DREES, Direction de la recherche, des études et de l'évaluation et des statistiques. Paris: Gouvernement Français.
- Bregman, Doris. 1997. „Le cadrage du débat public. Le projet de CSG.“ Sociologie de la communication 1(1):473-495.
- Bremer, Hans-Hagen (1996): „Die Sozialversicherung in der Krise.“ In: Stuttgarter Zeitung (28.09.1996).
- Chapellière, Isabelle. 1989. Où va la protection sociale?, Alternatives économiques (série synthèse, No 23). Paris: Syros.
- Commissaire au Plan, Groupe Liaison (éd.). 1994. „Financement de la protection sociale.“ Liaisons sociales, Documents (16 novembre 1994):1-16.
- Concialdi, Pierre; Daniel, Christine; Tuchszirer, Carole. 1996. „Coûts de main-d'oeuvre, compétitivité et emploi. Les enseignements d'une comparaison internationale.“ La Revue de l'IRES No 22 (Automne 1996):5-45.
- Conseil Constitutionnel, République française. 1990. „Décision No 90-285 DC du 28 décembre 1990; Loi de finances“. Paris: Recueil des décisions.

- Conseil des Impôts, République française. 1995. „La contribution sociale généralisée. Quatorzième rapport au Président de la République.“ In: Journal officiel de la République française No 4285. Paris: Direction des Journaux Officiels.
- Conseil des Impôts, République française. 2000. „Evolution et progressivité des impositions directes des revenus.“ Problèmes économiques No 2685 (25.10.2000):15-23.
- Cour des comptes, République française. 2001. La sécurité sociale. Paris: Les Éditions des Journaux Officiels.
- Delalande, Jean-Pierre. 1992. „Rapport d'information sur l'évolution des besoins de financement des régimes sociaux.“ ed. Assemblée Nationale (neuvième législature/première session ordinaire de 1992-1993). Paris: enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 15 décembre 1992.
- Didier, Michel. 1995. „Coût du travail et chômage. Une relation complexe.“ Futuribles (Avril 1995):17-68.
- DREES, Direction de la recherche, des études et de l'évaluation et des statistiques. 1999. „Les comptes de la protection sociale 1995-1998.“ In: Dossiers Santé et Solidarité. Paris: La Documentation Française.
- Dupeyroux, Jean-Jaques. 1991. Sécurité sociale. Cours élémentaire - droit - économie (7ème édition). Paris: Éditions Sirey.
- Dupuis, Jean-Marc. 1994. Le financement de la protection sociale. Paris: Presses Universitaires de France.
- Duthilleul, Anne. 2007. „Le financement de la protection sociale: avis présenté par Anne Duthilleul.“ Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil Économique et Social 2007/27.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London: Sage.

- Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales. 2007. „Finanzierung der sozialen Sicherheit. Frankreich.“ In: MISSOC-Info 2/2007, ed. MISSOC. Sozialschutzsysteme in den Mitgliedstaaten. http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_info_fr.htm. 6 (10.12.2009).
- Eurostat, European Commission. 2003. European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts. Data 1991-2000. Luxembourg: European Communities.
- Eurostat, European Commission. 2008. European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts. Data 1997-2005. Luxembourg: European Communities.
- Euzéby, Alain. 1991. „La contribution sociale généralisée (CSG). Justifications et perspectives.“ *Droit social* (juillet-août 1991/7-8): 644-650.
- Euzéby, Alain. 2000. „L'allègement des cotisations sociales patronales. Quels espoirs pour l'emploi?“ *Droit social* 4 (avril 2000):368-374.
- George, Vic 1996. „The Demand for Welfare.“ In: *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*, ed. George, Vic; Taylor-Gooby, Peter. London: Macmillan.
- Girard, Delphine. 1990. „Déficit de la Sécu. Le plan prône un recours 'limité' à la CSG.“ In: *La Tribune* (31.10.1994).
- Groupe Liaison, édition. 1996. *La réforme de la sécurité sociale: Les textes, les rapports, les analyses* (édition à jour au 15 octobre 1996). Rueil-Malmaison: Les Éditions Liaisons.
- Groupe Liaison, édition. 2000. *Les cotisations de sécurité sociale. Liaisons sociales 30 juin 2000 (supplément)*, 13187. Rueil-Malmaison: Les Éditions Liaisons.
- Groupe Liaison, édition. 2008. *Les cotisations de sécurité sociale. Liaisons sociales 26 décembre (cahier No 2)*, 15268. Rueil-Malmaison: Les Éditions Liaisons.
- Groupe long terme „Avenir de la protection sociale“, President: Marinette Girard. 1983. „L'avenir de la protection sociale.“ ed. Commissariat General du Plan. Paris: La Documentation Française.

- Hantrais, Linda. 1996. „France. Squaring the Welfare Circle.“ In: European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle, ed. Vic, George; Taylor-Gooby, Peter. London: Macmillan.
- Hay, Colin. 2001. „Globalization, Economic Change and the Welfare State: The „Vexatious Inquisition of Taxation?“ In: Globalization and European Welfare States. Challenges and Change, ed. Sykes, Robert; Palier, Bruno; Prior, Pauline. Basingstoke/New York: Palgrave.
- Heinze, Rolf; Schmid, Josef; Strünck, Christoph. 1998. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeits- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Hennion, Marie. 2008. „Le financement de la protection sociale. Une analyse par risque social.“ Études et résultats DREES (août 2008/648):1-8.
- Heyer, Eric; Timbeau, Xavier (OFCE). 2009. L'économie française. Paris: La Découverte.
- Hinrichs, Karl; Kangas, Olli. 2003. „When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies.“ Social Policy and Administration 37(6): 573-591.
- Hirsch, Martin. 1994. Les enjeux de la protection sociale (2ème édition). Clefs politiques. Paris: Montchrestien.
- Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques, INSEE. 2008. France. Portrait Social. Édition 2008. Paris: Statistiques publiques, INSEE Références.
- Ivorra, Pierre. 1990. „L'impôt secu.“ In: L'Humanité (24.09.1990).
- Join-Lambert, Marie-Thérèse. 1995. „Protection sociale. Au politique de trancher.“ In: Projet, été 2005 (242), 4-102.
- Julliot, Jaques. 1991. La sécurité sociale. Organisation, Assujettissement, Cotisations, Prestations, Contrôle, Contentieux. Paris: La Villeguenir éditions.
- Lechevalier, Arnaud. 1997. „Les réformes des systèmes de protection sociale. D'un modèle à l'autre.“ Revue française d'économie (12): 97-132.

- Lechevalier, Arnaud. 2004. „Die Reform der Sozialsysteme in Deutschland und Frankreich. Vermeintliche Zukunft und tatsächliche Herausforderungen für die Zukunft.“ In: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, ed. Neumann, Wolfgang. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Libault, Dominique. 1992. „Le financement de la Sécurité sociale après la contribution sociale généralisée.“ *Droit social* (février 1992/2, numéro spécial): 108-114.
- Mauduit, Laurent. 1993. „Secu: Balladur concocte une potion à base de CSG.“ In: *Libération* (27.04.1993).
- Neumann, Wolfgang. 1996a. „Die neue Architektur des französischen Sozialstaats: Das Reformpaket von Premierminister Alain Juppé und die Suche nach dem Ausweg aus der Strukturkrise.“ In: *Frankfurter Rundschau* (16.12.1996, 293).
- Neumann, Wolfgang. 1996b. „Sozialstaat in der Krise. Die Sozialversicherungsreform der Regierung Juppé.“ In: *Aktuelle Frankreich-Analysen*. Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut.
- Neumann, Wolfgang. 2004. „Einleitung.“ In: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, ed. Neumann, Wolfgang. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Normand, Jean-Michel. 1990. „La longue marche de la contribution sociale généralisée.“ In: *Le Monde* (14.11.1990).
- Normand, Jean-Michel. 1993. „Point. La contribution sociale généralisée.“ In: *Le Monde* (12.05.1993).
- o.V. 1990. „Le nouvel impôt Rocard préparé dans les cuisines de Matignon.“ In: *Le Canard Enchaîné* (08.08.1990).
- o.V. 1990. „CSG. L'impôt Rocard.“ In: *Libération* (03.10.1990).
- o.V. 1996a. „Frankreichs schwer zu bändigende Sécu.“ In: *Neue Züricher Zeitung* (11.07.1996).
- o.V. 1996b. „Reizthema Sécu.“ In: *Handelsblatt* (30.10.1996).

- Palier, Bruno. 2000a. „Defrosting the French welfare state.“ In: *West European Politics* (No 23, April 2000/2): 113-136.
- Palier, Bruno. 2002a. *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* (ouvrage publié avec la concours de la MIRE-DREES du ministère de l'Emploi et de la Solidarité). Paris: Presses Universitaires de France.
- Palier, Bruno. 2002b. „De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée.“ *Revue française de sociologie* (avril-juin 2002/43): 243-275.
- Palier, Bruno. 2004. „Der Sozialversicherungsstaat in Nöten. Herausforderungen und Reformansätze im Vergleich.“ In: *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, ed. Neumann, Wolfgang. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Palier, Bruno. 2005a. „Ambiguous Agreement, Cumulative Change. French Social Policy in the 1990s.“ In: *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, ed. Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. Oxford: Oxford University Press.
- Palier, Bruno. 2005b. „Re-negotiating the Continental European welfare states: the case of France in the 1990s.“ In: *ESPAnet Young Researchers Workshop „Organised labour and the welfare state: new perspectives on an old couple“* (30th June to 2nd July), ed. CEVIPOF. Paris.
- Palier, Bruno. 2006. „Un long adieu à Bismarck? Les évolutions de la protection sociale.“ In: *La France en mutation*, ed. Culpepper, Pepper D. Paris: Sciences Po.
- Palier, Bruno; Bonoli, Giuliano. 1995. „Entre Bismarck et Beveridge. 'Crises' de la sécurité sociale et politique(s).“ *Revue française de science politique* 45(4): 668-699.
- Palier, Bruno; Sykes, Robert. 2001. „Challenges and Changes. Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States.“ In: *Globalization and European Welfare States. Challenges and Changes*, ed. Palier, Bruno; Sykes, Robert; Prior, Pauline. Basingstoke/New York: Palgrave.

- Parienty, Arnaud. 2006. Protection sociale: le défi. Paris: Gallimard.
- Pierson, Paul. 2002. „Coping with permanent austerity. Welfare state restructuring in affluent democracies.“ In: *Revue de sociologie française* 43(2):369-406.
- Rioux, Rémy. 2000. „L'imposition des revenus. 18e rapport du Conseil des impôts.“ *Les Notes bleues de Bercy* 16-31 août 2000, 189 (cahier 3):1-16.
- Rosanvallon, Pierre. 1981. *La crise de l'État-providence*. Paris: Édition du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nouvelle question sociale: Repenser l'État-providence*. Paris: Édition du Seuil.
- Scharpf, Fritz. 1997. *Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma*. Working Paper 97/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-7/wp97-7.html> (08.12.2009).
- Scharpf, Fritz. 2000. „Vulnerabilities and Capabilities.“ In: *Welfare and work in the open economy. From vulnerability to competitiveness*, ed. Scharpf, Fritz; Schmidt, Vivien. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien. 2002. „The Politics of Economic Adjustment in France and Britain. Does Discourse matter?“ In: *Journal of European Public Policy* 9(6):894-912.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina. 2007. *Politiklexikon*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sécurité sociale, Gouvernement français. 2007. „Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Resultats 2006. Prévisions 2007 et 2008.“ Paris: La Documentation Française.
- Shaughnessy, Scott S. 1994. „The cotisation sociale généralisée. An idea whose time had come.“ *Modern and Contemporary France* 1994, 2:405-419.
- Smith, Timothy B. 2005. *France in crisis: welfare, inequality and globalization since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. 2005. „Introduction.“ In: *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, ed. Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. Oxford: Oxford University Press.
- Strohmeier, Andreas. 2003. Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau. Wie viele Vetospieler braucht das Land? Aus Politik und Zeitgeschichte (B51/2003). http://www1.bpb.de/publikationen/4RWAG1,1,0,Zwischen_Gewaltenteilung_und_Reformstau:_Wie_viele_Vetospieler_braucht_das_Land.html (15.12.2009).
- Uterwedde, Henrik. 1999. „Frankreichs Beschäftigungspolitik: alte und neue Antworten.“ In: *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und europäische Perspektiven*, ed. Platzer, Hans-Wolfgang. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Uterwedde, Henrik. 2006. „Sozialstaat im Wandel.“ In: *Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, ed. Schild, Joachim; Uterwedde, Henrik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Volovitch, Pierre. 1994. „La sécu contre l'emploi?“ *Alternatives économiques*, Dossier janvier 1994, (113):25-31.
- Waquet, Cécile. 2006. „L'évolution du financement de la Sécurité sociale.“ In: *Ecoflash (Futuroscope)* septembre 2006, No 210:1-6.
- Wenz-Dumas, François. 1990. „La CSG, un impôt sécu sur tous les revenus.“ In: *Libération* (25.09.1990).
- Willard, Jean-Charles. 1992. „Prélèvements obligatoires, salaires direct et indirect. Fausses querelles, vrais enjeux.“ In: *Droit social* février 1992, 2 (numéro spécial):93-99.
- Wischeropp, Doris. 1999. „Das französische Sozialleistungssystem: Leistungen, Finanzierungsprobleme und Lösungsansätze.“ In: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung*, ed. Döring, Diether. Berlin: Duncker und Humblot.

Danksagung

An erster Stelle möchte ich mich bei meinen Gutachtern Herrn Prof. Dr. Helmut Voelzkow und Prof. Dr. Henrik Uterwedde für ihre herausragende Betreuung und tatkräftige Unterstützung bei der Durchführung dieser Bachelorarbeit bedanken.

Ich danke dem Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg für die Gewährung eines Reise- und Forschungsstipendiums sowie den Mitarbeitern der dort ansässigen Frankreich-Bibliothek für ihre stets zuvorkommende und äußerst hilfreiche Beratung während meines Recherche-Aufenthalts.

Bei Birte Schmöe und Sarah Ciaglia bedanke ich mich für ihre Ideen und Ratschläge, ohne die die Realisierung der vorliegenden Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen wäre.

Ebenfalls danke ich meinen Eltern Klaus-Peter und Marie-Luise Ratzmann für ihre fortwährende Unterstützung während meines gesamten Bachelorstudiums im Allgemeinen und des Schreibprozesses der Abschlussarbeit im Besonderen.